



Skogsstyrelsens hantering av renskötsel frågor

– Utifrån kunskap, styrning och regelverk

The Swedish Forest Agency's handling of reindeer husbandry issues

- An evaluation of knowledge, governance and regulations



Anja Fjellgren Walkeapää

Arbetsrapport 492 2018
Examensarbete 30hp A2E
Jägmästarprogrammet

Handledare:
Elias Andersson

Sveriges lantbruksuniversitet
Institutionen för skoglig resurshushållning
901 83 UMEÅ
www.slu.se/srh
Tfn: 090-786 81 00



ISSN 1401-1204
ISRN SLU-SRG-AR-492-SE

Skogsstyrelsens hantering av renskötselfrågor

– Utifrån kunskap, styrning och regelverk

The Swedish Forest Agency's handling of reindeer husbandry issues

- An evaluation of knowledge, governance and regulations

Anja Fjellgren Walkeapää

Nyckelord: renskötsel, Skogsstyrelsen, organisationsteori, markanvändning, konflikt

Examensarbete i Skogshushållning vid Institutionen för skoglig resurshushållning, 30 hp
EX0835 A2E

Jägmästarprogrammet

Handledare: Elias Andersson, SLU, Institutionen för skoglig resurshushållning, resursanalys

Bitr handledare: Per Sandström, SLU, Institutionen för skoglig resurshushållning, resursanalys

Extern handledare: Malin Brännström, Umeå Universitet, institutionen för Juridik

Examinator: Gun Lidestav, Institutionen för skoglig resurshushållning, resursanalys

Sammanfattning

Renskötsel är en central del i den samiska kulturen och bedrivs av samer som är ett erkänt urfolk i Sverige. Renskötsel bedrivs på ca 55 procent av norra Sveriges areal, där renskötseln nyttjar samma marker som skogsbruk. Gödsling, avverkning och markberedning är skogliga åtgärder som bidrar till att minska renbetesmarker och renbete i form av minskade mark- och hänglavar som är primär föda för renen. Därigenom har det uppstått konflikt mellan renskötsel och skogsbruk. Skogsstyrelsen är en nationell myndighet vars uppgift är att se till så de skogspolitiska målen nås. Det innefattar bland annat att utöva tillsyn, rådge markägare i skogliga frågor och besluta om hänsyn till bland annat renskötsel vid avverkning. För att kunna fatta beslut om hänsyn till renskötsel krävs det att Skogsstyrelsen besitter kunskaper om renskötsel. Denna studie har genom enkäter och semistrukturerade intervjuer undersökt Skogsstyrelsens hantering av renskötselfrågor avseende tre centrala aspekter; kunskap, mål och styrning samt regelverk. Resultatet visar att Skogsstyrelsens hantering av renskötselfrågor utifrån befintlig kunskap, styrmedel och gällande regelverk är bristfällig. Kunskapen om renskötsel är varierande, och generellt inte tillräckligt hög för att visa på en djupare förståelse för hur skogliga åtgärder påverkar renskötsel. Styrningen och styrmedlen relaterade till renskötsel från strategisk nivå är otydliga. Det finns brister i SVL och Skogsstyrelsen har inga mål för renskötsel. Dessa brister bidrar till problem på operativ nivå för handläggarna, som ska utföra ett rättssäkert arbete och kunna vila på god styrning och tillämpbara lagar, regler och rutiner. Så är inte fallet idag.

Nyckelord: konflikt, markanvändning, organisationsteori, renskötsel, Skogsstyrelsen

Abstract

Reindeer husbandry is a central part of the Sami culture. It's carried out by the Sami people, an acknowledged indigenous group of people in Sweden. Reindeer husbandry is carried out on approximately 50 percent of Sweden's northern area. Reindeer husbandry use the same land as the forestry use. Fertilization, clear cuts and soil scarification are forestry measures that are instrumental to reducing grazing grounds for the reindeers, as these measures reduce ground- and terrestrial lichens, which is the primary food source for reindeer, thereby causing a conflict between reindeer husbandry and forestry. The Swedish Forest Agency is a national authority, which serves to make sure that the political goals of the forestry are attained. This includes among other things to exercise supervision, advise land owners in forestry matters, make decisions out of consideration for the reindeer husbandry when clear cutting. To be able to make decisions out of respect for the reindeer husbandry, evaluators should be required to have knowledge about such. This study has by questionnaires and semi structured interviews, examine the Swedish forest Agency's handling of reindeer husbandry questions from mainly three factors; knowledge, goals and management, as well as rules and regulations. The results show that the Swedish Forest Agency's existing knowledge considering these three factors is insufficient. Knowledge about reindeer husbandry is varied, and generally not sufficiently enough to be able to show a deeper understanding for how forestry actions affect reindeer husbandry. Existing management, including its tools, are from this strategic point too unclear, so that on an operative level it can benefit from, and carry out legally safe actions.

Keywords: conflict, land-use conflict, organization theory, Reindeer husbandry, Swedish Forest Agency,

Förord

Detta examensarbete grundar sig på fem års studier vid SLU och jägmästarprogramet. Under dessa fem år har vi talat om renskötsel en handfull gånger. Det fick mig att börja fundera över hur mycket Skogsstyrelsen kan och förstår om renskötsel när inte SLU som är en nationell utbildningsinstitution lär ut om renskötsel till sina jägmästarstudenter.

Jag skulle vilja tacka mina tre kompetenta handledare som på olika kompletterande sätt hjälpt, stöttat och väglett mig att genomföra och färdigställa detta examensarbete. Störst tacksamhet riktar jag till Elias Andersson på institutionen för Skoglig resurshushållning på SLU i Umeå för ditt outtröttliga engagemang och viljan att lära mig förstå och tillämpa kvalitativa metoder som inte var det enklaste. Tack till Per Sandström på institutionen för skoglig resurshushållning på SLU i Umeå för outtröttlig positiv anda. Ett stort tack till min externa handledare Malin Brännström vid Umeå Universitet, för den juridiska kompetens och förståelse för renskötsel du besitter.

Slutligen tack till alla berörda på Skogsstyrelsen för ert deltagande och som utan några negativa attityder ställt upp på min enkät och intervjuer. Jag är er mycket tacksamma.

Anja Fjellgren Walkeapää

Mittådalen, juni 2018

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Abstract	3
Förord	4
1 Bakgrund	7
1.1 Renskötsel	7
1.2 Skogen och skogsbrukets betydelse	9
1.3 Skogsbrukets påverkan på renskötseln.....	10
1.4 Regleringen av renskötsel - skogsbruk.....	10
1.5 Skogsstyrelsen	11
2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	15
3 TEORIER	16
3.1 Organisationsteori	16
3.1.1 Mål och styrning.....	16
3.1.2 Struktur, rutiner och regelverk	17
3.1.3 Kultur	17
3.1.4 Ledarskap	18
3.1.5 Kompetens: kunskap och lärande.....	18
3.2 Den offentliga myndighetens roll.....	19
4 MATERIAL OCH METOD.....	21
4.1 Enkäter	21
4.2 Intervju	23
5 RESULTAT	26
5.1 Enkät.....	26
5.1.1 Enkätens bakgrundsfrågor.....	26
5.2 De två första öppna situationsfrågorna.....	30
5.3 De tre chefsintervjuerna	33
5.3.1 Skogsstyrelsen och dess oförstående omvärld	34
5.3.2 Mål och Styrning- bristen av dem	35
5.3.3 Struktur- brister i SVL.....	37
5.3.4 Kultur- normer och värderingar.....	38
5.3.5 Ledarskap- Distrikten drar lasset.....	39
5.3.6 Kompetens- Bristande kunskap.....	40

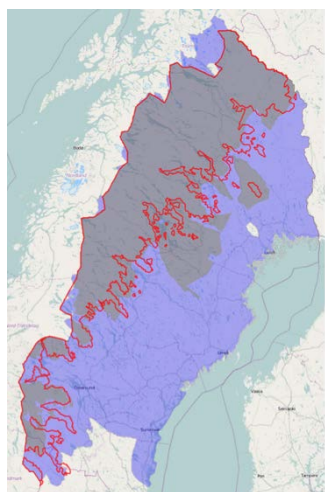
6	Analys	42
6.1	Utan styrning och mål- vart ska myndigheten?	42
6.2	Brister i regelverk och rutiner	43
6.3	Kunskapslucka i Skogsstyrelsen	44
7	Diskussion	46
7.1	Val av material och metod.....	46
7.2	Skogsstyrelsen och dess oförstående omvärld	47
7.3	Mål och Styrning- Brist på mål och styrning	48
7.4	Struktur- Brister i SVL och handläggning.....	49
7.5	Kultur- Normer och värderingar.....	50
7.6	Ledarskap- Distrikten drar lasset.....	51
7.7	Kompetens- Bristande kunskap.....	52
8	Slutsatser och några förslag till åtgärder	54
	Referenslista/References	56
	Bilaga 1	61
	<i>Rennäring och skog</i>	61
	Bilaga 2	74
	<i>Intervjumanual</i>	74

1 Bakgrund

1.1 Renskötsel

Renskötsel bedrivs av samer som är erkänt som ett urfolk i Sverige och anses vara en bärande och central del av den samiska kulturen (Rees, Stammler et al. 2007, Brännström 2017). Renskötseln bedrivs med stöd av renskötselrätten som grundar sig i urminneshävd och som regleras i rennäringslagen (SFS 1971:437). Den som är innehavare till renskötselrätten har rätt att bruka land och vatten för uppehälle för sig och sina renar. Renskötselrätten får bara utövas av den som är medlem i en sameby (1§ Rennäringslagen).

Renskötsel bedrivs inom renskötselområdet (figur 1) vilket täcker ca 55 procent av Sveriges yta och sträcker sig från nordligaste Sverige till Dalarna i söder (Gustavsson 1989, Geijer 2003, Rees, Stammler et al. 2007, Sandström, Cory et al. 2016).



Figur 1. Renskötselområdet i lila, året-runt marker i grått och gränsen för fjällnära skog i rött. Karta från RenGIS.
Figure 1. Reindeer herding area in purple, all year around pastures in grey and limit for close mountain forest in red. Map is made by RenGIS.

Inom renskötseområdet är renskötseln organiserad i 51 samebyar (figur 2). En sameby är dels en juridisk person, och dels ett geografiskt område i vilket samebyns medlemmar bedriver renskötsel (Sametinget 2017).



Figur 2. Karta över samebyar i Sverige. Bildkälla: www.samer.se, illustratör Anders Sunesson.

Figure 2. Map over sami villages in Sweden. Source: www.samer.se, illustrator Anders Sunesson.

Samebyarnas sträckning och utbredning avspeglar att samerna är ett nomadiskt folk som flyttar med sina renar årtidsvis mellan betesmarker, vanligen mellan fjäll och kust. Detta har samerna gjort genom årtusenden (Kivinen, Moen et al. 2010, Sandström 2015). En samebys betesmarker betas och används olika beroende på årstid. Året-runt mark nyttjas barmarkstid, från våren till hösten, och vinterbetesområdet nyttjas vintertid. Fjällsamebyar flyttar sina renar mellan betesmarker i fjällen som nyttjas under barmarkstiden och betesmarker i skogen som nyttjas under vintern. Skogssamebyarna i sin tur har sina betesmarker endast i skogen, men har ett liknande flyttningsmönster som fjällsamebyarna (Kivinen, Moen et al. 2010).

Renskötselns flyttningsmönster speglar renarnas födopreferenser under de olika årstiderna. Renars primära födoval under höst och vinter är mark- och hänglavar som återfinns i skogen. Lavarna kan uppgöra uppemot 80 procent av födan vintertid (Berg, Östlund et al. 2008, Kivinen, Moen et al. 2010).

Av flera olika anledningar så har vintern utgjort och blivit en flaskhals för renskötseln. En anledning är att det är generellt svårt för renarna att finna och gräva efter föda på vintern. Ytterligare en anledning är klimatförändringar, milda vintrar skapar is i markskiktet och förhindrar renarna därigenom att gräva efter föda. När renarna inte kan gräva efter föda innebär det att renhjorden behöver större arealer under längre tid för att sprida ut sig på och leta föda. Detta gör att renskötseln blir än mer arealkrävande (Gustavsson 1989, SOU 2006:14, Horstkotte, Moen et al. 2013, Sandström 2015).

För att kunna förstå vilka påfrestningar renskötseln ställs inför generellt måste man beakta de kumulativa effekterna av all markanvändning inom renskötselområdet och respektive sameby samtidigt: vind- och vattenkraft, gruvinindustri, turism och skogsbruk för att nämna några (Moen and Keskitalo 2010, Sandström 2015). Det går inte att endast studera en markanvändare, och dra slutsatser hur den markanvändaren påverkar renskötsel. För det är sällan bara en markanvändare verksam inom ett område. Oftast är det en kombination av flera markanvändare inom en sameby.

1.2 Skogen och skogsbrukets betydelse

Sveriges yta är till 69 procent täckt av skogsmark (Skogsdata 2017). Att skog är en viktig resurs för Sverige framgår av Skogsvårdslagens (SVL) (SFS 1979:429) första bestämmelse. Där uttalas att ”skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls”. Vid skötseln ska hänsyn tas till andra allmänna intressen. Andra allmänna intressen inrymmer så väl jakt och fiske som rennäring och turism (Prop. 1992/93:226). Skogen är dock inte bara viktig för Sverige som nation, utan skogen och naturen har även stor betydelse för enskilda individer. Skogen som egendom skyddas av det konstitutionella egendomsskyddet i 2 kap. 15§ regeringsformen (SFS 1974:152).

Skogsbruket i Sverige har en historia och tradition av brukande, från selektiva huggningar till dagens trakthyggesbruk (Lundmark, Josefsson et al. 2013). Framväxandet av industrier som förbrukar timmer gav upphov till det dominerade skogsskötselsystemet i Sverige idag; trakthyggesbruket. Trakthyggesbruk innebär att en skogstrakt, eller ett skogsbestånd, sköts under en

så kallad cyklisk omloppstid. Under en omloppstid sker under en omloppstid sker kalavverkning, därefter återbeskogning med planterin, sådd eller naturlig förnyring. Vartefter röjning, gallring och eventuell gödsling är vanliga skötselåtgärder innan kalavverkning igen. Detta innebär att skogen inom trakten eller beståndet är likåldrig och träden lika höga (Hallsby 2007).

1.3 Skogsbrukets påverkan på renskötseln

I och med trakthyggesbrukets införande, blev produktionshöjande åtgärder allt mer vanliga. Markberedning, plantering med förädlad plantmaterial, gödsling och införandet av främmande trädslag som contorta (*Pinus contorta*) är några exempel på produktionshöjande åtgärder som skogsbruket använder sig av. Bruket av produktionshöjande och effektivare metoder inom skogsbruket ändrade skogens struktur och funktion (Kivinen, Moen et al. 2010), inte bara på beståndsnivå utan även på landskapsnivå (Brännström 2017).

Som nämnts tidigare är renens primära föda vintertid är mark- och hänglavar. Båda dessa lavar påverkas negativt av många skogsbruksåtgärder, exempelvis markberedning och gödsling, men även avverkning (Roturier and Bergsten 2006, Berg, Östlund et al. 2008, Sandström, Cory et al. 2016). Andelen lavmarker, dominerade av *Cladonia stellaris* och *Cladonia rangiferina* har sedan mitten av 1950-talet minskat drastiskt med 71 procent på 60 år i Fennoskandia (Sandström, Cory et al. 2016). Den störst påverkande faktorn till att lavmarkerna har minskat så mycket har varit och är skogsbrukets olika skötselåtgärder och då främst markberedning. Även skogsbrukets önskan om ökad produktion har medfört att skogarna blivit tätare och fått ett högre stamantal per hektar vilket missgynnar marklaven (Roturier and Bergsten 2006, Horstkotte and Roturier 2013, Sandström, Cory et al. 2016).

1.4 Regleringen av renskötsel - skogsbruk

Renskötseln bygger på renskötselrätten, som är en bruksrätt. Skogsägaren har äganderätt till sin mark. Båda dessa rättigheter skyddas i grundlagen genom 2 kap. 15 § regeringsformen. Skillnaden mellan de två olika rättigheterna är att äganderätten ger fler befogenheter än renskötselrätten, så som möjlighet att arrendera ut mark för jakt och fiske. En sameby kan på liknande sätt inte upplåta sina rättigheter (Geijer 2003). I och med att samebymedlemmar är

innehavare av renskötselrätten och skogsägare är innehavare av äganderätten rör sig konflikten mellan skogsbruk och renskötsel om en tvist mellan två rättighetsinnehavare. Det är främst SVL som reglerar förhållandet mellan skogsbruk och renskötsel, men även andra lagar och regleringar finns. Beroende på vart i renskötselområdet man befinner sig; året-runt mark eller vinterbetesområde så varierar förhållningsreglerna mellan skogsbruk och renskötsel (Brännström 2017).

Bestämmelserna i 13 b, 18 b, 20 och 31 § i SVL anger hur en skogsägare, vid en avverkning, ska handla gentemot rennäringen, beträffande hänsyn och möjlighet till samråd. 13 b § säger att en avverkning inte får ske om den medför så stort betesbortfall så att en samebys tillåtna renantal inte kan hållas, eller om sedvanlig samling och flytt av renarna omöjliggörs. 20 § beskriver hur och när ett samråd med berörd sameby bör ske och hållas (Brännström 2017). Paragraf 18b § är den mer omfattande paragrafen, som kräver ett beslut med vilken hänsyn som ska tas till rennäringen. Paragrafen omfattar det fjällnära skogsområdet. 31 § beskriver vilken hänsyn till rennäringen som bör tas vid skogliga åtgärder så som avverkning och bilvägsbyggande. Denna paragraf har tillämpats ytterst få gånger av Skogsstyrelsen i renskötselområdet vid skogliga åtgärder (Brännström 2017). 13 b, 18 och 20 § omfattar endast samebyars året-runt mark.

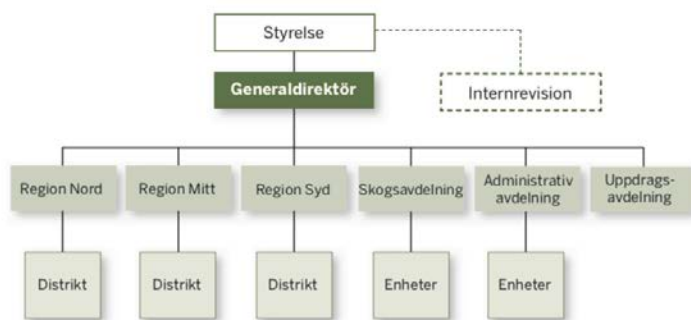
1.5 Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen är den myndighet som har ansvaret för att de svenska skogarna sköts enligt gällande lagar som t.ex. SVL. Enligt 33 § SVL ska Skogsstyrelsen utöva tillsyn för att säkerställa att SVL efterlevs. Detta innefattar även den hänsyn som ska tas till renskötseln vid skogsvårdsåtgärder. Skogsstyrelsen ska i sitt arbete eftersträva att politiska mål nås och uppfylls (SFS 2009:1393, Skogsstyrelsen a 2017), bland annat genom att vara skogsägare behjälpliga i rådgivning och information om hur skogen bör skötas enligt SVL. Skogsstyrelsen ska även utföra inventeringar och göra uppföljningar och utvärderingar för att säkerställa att Sveriges skogar sköts i enlighet med de skogspolitiska målen (SFS 2009:1393).

Skogsstyrelsen som myndighet har befogenheter att själva utforma och arbeta fram sina styrdokument, författningar och allmänna råd. Dessa ska vara

enkla att följa och förstå för företag och enskilda individer som verkar inom skogsbruket (SFS 2009:1393).

2006 genomförde Skogsstyrelsen en omorganisation. Från att ha varit enskilda Skogsvårdsstyrelser blev Skogsstyrelsen en enhetlig myndighet med styrelse, enheter och distrikt (figur 3). Några av motiven till omorganisationen var att skapa bättre förutsättningar för enhetlighet, men också bättre styrning och ledning. Ytterligare en viktig del som utgjorde grund för omorganisationen var att det fanns en stor variation i lagtillsyn hos de tidigare Skogsvårdsstyrelserna som omorganisationen skulle bidra till att minska och göra enhetligare (Stadskontoret 2010). Idag är Skogsstyrelsen indelad i 23 distrikt, varav 9 stycken är belägen inom renskötselområdet, från norra Dalarna distrikt, till norra Norrbotten distrikt.



Figur 3. Organisationsschema över Skogsstyrelsen. www.skogsstyrelsen.se

Figure 3. Organization schedule over the Swedish forest agency.

När en anmälan om slutavverkning enligt 14 § SVL inkommer till Skogsstyrelsen, har myndigheten sex veckor på sig att undersöka om avverkningen följer SVL och om det finns skyddsvärd natur i området, 15 b Skogsvårdsförodningen (SFS 1993:1096). Avverkningsanmälan hanteras av det distrikt där fastigheten är belägen. Skogsstyrelsen ska fatta beslut om avverkning om avverkningen ska ske i fjällnära skog. Skogsstyrelsen kan också ge skriftlig vägledning eller vilja genomföra samråd enligt miljöbalken. I vissa lägen fattar myndigheten beslut om förbud eller förelägganden om den hänsyn som ska tas till olika intressen som t.ex. naturhänsyn (Skogsstyrelsen b 2017). Att Skogsstyrelsen fattar beslut kring detta sker dock ytterst sällan, och om det

sker så gäller förbudet eller föreläggandet främst miljöhänsyn och inte hänsyn till renskötsel (Brännström 2017).

Skogsstyrelsens arbete utgår från myndighetens vision, verksamhetsidé och verksamhetsstrategi. Detta bryts sedan ner i fyra nationella övergripande målbilder för hela myndigheten (Stadskontoret 2010). Regionerna och distrikten ska utifrån dessa mål precisera hur deras verksamhet och aktiviteter tar vid de nationella målen. Distrikten utformar sedan tillsammans med regionerna distriktsvisa mål och aktiviteter för sin verksamhet, som ska bidra till att nå de nationella målen. Varje enhet, region och distrikt har alltså en egen verksamhetsprocess, där varje mål och aktivitet för verksamheten är framtagen och beskriven utifrån enhetens, regionens eller distriktens förutsättningar. Inom varje verksamhetsprocess finns rutiner och riktlinjer som hjälp att styra arbetet. Verksamhetsprocessen utformar själva sina rutiner och riktlinjer som justeras vid behov. Skogsstyrelsen har en handläggningsrutin för hänsyn till rennäringen som senast reviderades 2011. Det är känt inom myndigheten att denna rutin inte fått genomslag i myndigheten (Skogsstyrelsen 2011)

För att Skogsstyrelsen ska kunna fatta beslut om hänsyn till renskötseln krävs det att myndigheten har kunskap, kompetens, förståelse och kännedom om renskötsel och dess förutsättningar och behov. I 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) stadgas att myndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet. Denna bestämmelse ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip som kallas objektivitetsprincipen (Marcusson 2012). Samma princip kommer till uttryck i grundlagsregeln om tillsättande av statliga tjänster, 11 kap. 9 § 2 st. RF, där det framgår att vid tillsättning av statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. I detta ligger ett underliggande krav på att det inom myndigheten ska finnas den kompetens och kunskap om förhållanden som berörs av myndighetens verksamhet och beslut. För Skogsstyrelsens del innebär det att det inom myndigheten ska finnas den kunskap om renskötselns förutsättningar som behövs för att kunna fatta beslut enligt 13 b, 18, 20 och 31 §§ SVL.

En annan grundläggande princip inom den svenska förvaltningsrätten är officialprincipen, som innebär att förvaltningsmyndigheter har ett långtgående

ansvar för att utreda de ärenden som de handlägger (Marcusson 2012). Officialprincipen innebär att en myndighet är skyldig att utreda varje ärende som hanteras. Det innebär således att det finns ett utredningsansvar inom förvaltningsrätten. Hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig varierar beroende på vilken typ av ärende det rör sig om. Utredningsansvaret kan beskrivas som ett skydd för rättssäkerheten eller möjligen en följd av kravet på rättssäkerhet. Den välinformerade myndigheten kan fatta det korrekta och lämpligaste beslutet. Om alla fakta är kända kan också enskildas rättigheter tas tillvara i den omfattning som följer av gällande rättsregler. Syftet med officialprincipen är att beslutsmyndigheten ska ha ett så gott underlag som möjligt då beslutet fattas (Marcusson 2012). Det är Skogsstyrelsen som myndighet som ska tillse att det föreligger förutsättningar internt för att kunna fatta sakliga och opartiska beslut och att den utredning som behövs genomförs för att kunna fatta riktiga beslut.

Under början av 2016, gjorde Skogsstyrelsen en redovisning av åtgärder för att förbättra hänsynen till renskötsel (Skogsstyrelsen 2016). I redovisningen beskrivs hur myndigheten planerar att förbättra hänsynen till renskötsel i framtiden. I redovisningen säger Skogsstyrelsen att ”på grund av bristande kunskap om rennäring skriver handläggarna sällan vägledningar eller beslut om den hänsyn som ska tas till rennäringen” (sid 2). Mot denna bakgrund ligger fokus i denna studie på Skogsstyrelsens arbete med hänsynen till renskötsel utifrån SVL och den styrning och kunskap som finns inom organisationen för att hantera denna fråga.

2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Det övergripande syftet med denna studie är att undersöka Skogsstyrelsens hantering av renskötselfrågor utifrån tre aspekter; kunskap, mål och styrning samt regelverk. Materialinsamlingen för denna studie skedde hösten 2017.

För att möta syftet ämnar jag besvara följande frågeställningar

- Finns tillräcklig överensstämmelse mellan mål och styrning för att myndigheten ska nå satta mål?
- Är rutiner, riktlinjer och regelverk kring renskötselfrågor användarvänliga och tillämpliga för handläggare och övriga på Skogsstyrelsen?

Vilken kunskap och kompetens finns inom Skogsstyrelsen för att hantera och behandla renskötselfrågor?

Ett ytterligare syfte är att föreslå vissa åtgärder som kan vidtas för att förbättra Skogsstyrelsens arbete, vad gäller mål och styrning, regelverk samt kunskap och kompetens som går att återfinna i kapitel 8: slutsatser och några förslag till åtgärder.

3 TEORIER

I denna del beskrivs de teorier, inklusive centrala begrepp, som intervjuguiden och materialanalysen använder sig av. Teorier förklarar och hjälper oss att förstå hur verkligheten ter sig (Bruzelius 2004).

3.1 *Organisationsteori*

Kortfattat är en organisation enligt Jacobsen (2008) en grupp människor som strävar mot samma mål, efter satta riktlinjer och procedurer, för att människorna med gemensamma krafter nå de satta målen. En organisation delas in efter formella och informella delar. Mål, strategier och struktur för att nå målen är de formella, medan kulturen och maktförhållanden inom organisation utgör den informella (Jacobsen 2008).

3.1.1 Mål och styrning

De mål som en organisation arbetar mot, och hur väl målen uppfylls, avgör hur väl en organisation fungerar. Effektivitet är ett begrepp som ofta förknippas med mål och utgör en avgörande faktor för hur väl målen upplevs som uppfyllda. Målen bygger på syfte och visioner och har ofta delmål kopplade till sina huvudmål. Genom att bygga mål på detta vis kan individer i organisationen få tydliga riktlinjer att arbeta efter (Roos 2004). Forskning om målformulering, exempelvis Bruzelius (2004), hävdar att ledningen för en organisation riktar sig mot de medlemmarna/intressenterna som anses viktigare för organisationen, för att främst tillfredsställa dessa intressenter och deras mål. Det kan därigenom skapas motsättningar inom en organisation.

Att mål har varierande tidshorisonter kan både tala för och emot måluppfyllelsen. Långsiktiga mål kan ses som diffusa gränser, som kan stimulera kreativitet och flexibilitet, men också ses som just otydliga och oprecisa. Det sistnämnda gäller även kontinuerliga mål utan tydligt slut. Båda dessa varianter av mål är svåra att följa upp.

Ord och handling kan även associeras till organisationens mål, för vad en organisation önskar, menar och säger utåt och hur den faktiskt agerar kan skilja sig åt. Även anställdas egna personliga mål med sitt arbete kan återspeglas i en organisation. De anställdas mål blir då inofficiella mål som kan

växa fram i organisationen, och som grupper arbetar emot (Andersson and Flaa 1998, Jacobsen 2008). Likväl som formella- och informella mål stödjer varandra, kan de även motverka varandra.

För att nå mål, krävs det ofta strategier. En tanke kring strategier handlar om hur väl en organisation utnyttjar de resurser som den besitter, t.ex. humanresurser i form av kunskap, kompetens, intelligens hos anställda och ledare (Jacobsen 2008).

3.1.2 Struktur, rutiner och regelverk

En organisations struktur avgör hur arbetet och beslutsfattande utförs, men också ingjuter struktur, fokus, koordination och stabilitet i en organisation. Ju större en organisation blir, desto mer komplex blir strukturen. Detta gäller både vertikalt och horisontellt, och delarna måste kopplas samman genom integration (Bolman 1997, Jacobsen 2008). Komplexiteten hos en organisation medför att det kan vara svårt att identifiera och lösa problem. Det blir problematiskt att identifiera om problemen antingen är kopplade till människan eller strukturen (Bolman 1997, Keskitalo and Andersson 2017). Även formaliseringen, regler och rutiner, ökar med ökande storlek på organisationen, vilket gör att ledningen inte behöver fatta beslut, utan kan lita på sina anställda. Strukturen i en organisation medför ofta att vissa grupper, och mål, blir nedprioriterade till förmån för andra (Roos 2004, Jacobsen 2008). Sammanfattningsvis kan det sägas att strukturen är till för att driva och påverka beteendet i en riktning för effektiv måluppfyllelse.

3.1.3 Kultur

Lika väl som strukturen kan driva beteende i önskad riktning kan organisationskulturen åstadkomma samma sak. En stark kultur inom en organisation minskar behovet av styrning (Bruzeliuss 2004). Det som direkt påverkar kulturen är, enligt Jacobsen (2008), främst tre saker; den nationella kulturen i landet som organisationen verkar i, organisationens ledare och vad som kännetecknar marknaden som organisationen ingår i. En organisations kultur byggs även utifrån hur organisationen fungerar, är strukturerad och hur den kommunicerar med omvärlden. Vidare byggs värderingar och normer i grupper utifrån detta, och nya i gruppen präglas av den befintliga gruppens normer och värderingar (Jacobsen 2008). Detta kan bli negativt om inte medarbetare och ledare ständigt reflekterar över de normer och värderingar som gäller och hur de stämmer överens med organisationen i stort (Bakka 1999).

3.1.4 Ledarskap

Enligt Bruzelius (2004), och som även nämnts tidigare, så har ledningen i en organisation en central roll för att organisationen ska nå de uppsatta målen. Jacobsen (2008) menar att ledarskap kan vara en avgörande faktor för succés eller fiasko. Ledarskap är ofta associerat med makt – dvs. en möjlighet att åstadkomma förändringar och ha inflytelse över en grupp människor som ska ledas (Bruzelius 2004). En ledare eller ledning ska efter bästa förmåga se till så att organisationen är förnybar och i fas med sin omvärld. Ledaren ska alltså ha en god uppfattning om vart organisationen strävar (Jacobsen 2008). En god ledare skapar engagemang och driv hos sina medarbetare, men för att detta engagemang ska återfinnas hos medarbetarna måste ledaren personligen besitta den specifika kunskapen som krävs för att nå satta mål och därigenom skapa det engagemang som behövs (Bolman 1997).

3.1.5 Kompetens: kunskap och lärande

Hur individer väljer att se världen och ingjuta kunskap reflekteras i deras värderingar (Davenport 1998). Bruzelius (2004:295) menar att ”kompetens är förmågan och viljan att använda och nyttiggöra kunskap”. Kunskap kan därigenom ses som en human resurs hos en organisation, men skapar inget värde hos en organisation förrän den integreras i verksamheten (Bruzelius 2004). En kunskapsintensiv organisation måste ha anställda med erforderlig kunskap, men kunskapen behöver också motiveras och engageras för att den ska kunna användas och spridas. Kunskap sprids bäst vid personliga möten. Vid efterfrågan av kunskap så väljer individer att fråga någon som de har förtroende för och är nära till hands, istället för att kontakta organisationens specialist (Davenport 1998).

I den perfekta av världar, är de anställda en grund för hur organisationen lever, lär och ändrar sig och sina rutiner och handlingsplaner efter problem och misstag som uppkommit i organisationen. Detta sker utifrån en konstant strävan efter nya och bättre lösningar och utvecklas genom vad som kallas dubbelt lärande. Den enskilde individen har sitt egna lärande och kan lära på två olika sätt – antingen genom feedback eller att pröva sig fram. Det är alltså genom individen och kommunikation med andra individer om erfarenheter och lärdomar som organisationen lär och utvecklar sig (Bruzelius 2004), men för att kunskap ska kunna spridas i organisationen måste ett förtroende finnas, och kunskapsspridningen måste uppmuntras (Davenport 1998).

3.2 Den offentliga myndighetens roll

Skogsstyrelsen är en offentlig myndighet och därmed finns det skillnader jämfört med en privat organisation. Den största skillnaden är att offentliga myndigheter och organisationer i större utsträckning är formad av politik och har andra mål och syften att förhålla sig till. Det medför att en offentlig myndighet värderar faktorer som bland annat legitimitet och offentligt ansvar högt inom organisationen (Keskitalo and Andersson 2017). Bolman (1997) menar att en offentlig organisation har ett annat sätt att forma sig, sina mål, sin struktur och policy. Sättet att forma organisation sker utifrån en kontinuerlig process som inrymmer diskussioner och förhandlingar med viktiga intressegrupper inom olika ansvarsområden (Bolman 1997).

Att formulera, sätta och nå mål är en del i att avgöra hur en organisation arbetar och fungerar. Att formulera mål i en offentlig organisation innebär att målen ska uppfylla inte bara demokratiska ideal som lika behandling och förutsägbarhet, utan måste också plocka in faktorer och intressenter som har motstridiga och olikartade intressen när målen formuleras och utarbetas (Jacobsen 2008). Möjlighet att nå mål påverkas också av hur tydliga de är, samt av organisationens struktur och därmed deras ledare. Slutligen är organisationens kultur en faktor för att nå mål.

Skogsstyrelsen som organisation ska utföra sina arbetsuppgifter i enlighet med 1§ SVL, utifrån satta mål, lagar och skogspolitik. Rutiner och riktlinjer är en del i att styra arbetet mot likhet och enhetlighet, det minskar även styrningen från ledare (Jacobsen 2008).

Som ledare i en offentlig organisation måste ledaren vara smart (Bolman 1997). En del i att vara ”smart” som Bolman (1997) uttrycker det, är att ledaren måste lära sig hantera motstridiga intressen och utveckla en riktning om vart organisationen ska. Grunden för detta tankesätt är att ledaren skapar en vision som inrymmer mångfalden av intressen och sedan utvecklar en strategi för visionen och genomföra den (Bolman 1997).

Kunskap är en resurs som kan brukas för att nå och uppfylla mål, men om inte kunskapen finns eller kan tillgodogöras inom organisationen kan inte mål fullföljas (Bruzelius 2004). Förtroende är en viktig faktor för kunskapsutbyte inom en organisation generellt (Davenport 1998), men förtroende blir viktigare mellan medarbetare i olika nivåer inom en organisation om en organisation har en specialist som har mer kunskap och kompetens inom ett ämne, och som ska nyttjas av medarbetare. Förtroende gör att medarbetare tar kontakt med specialisten.

4 MATERIAL OCH METOD

Materialet till studien samlades in genom en kombination av två kvalitativa metoder; enkät och semi-strukturerade intervjuer. Genom användandet av kvalitativa metoder kan olika fenomen upptäckas inifrån det som undersöks, genom att det skapas en närhet till det studerade området. Då det finns få studier inom området som denna studie omfattar, är kvalitativa metoder lämpligt att tillämpa genom att de är explorativa. Genom kombination av dessa två metoder, enkät och semi-strukturerade intervjuer ges studien bredd och djup (Holme 1997).

4.1 Enkäter

Först genomfördes en gruppenkät som delades ut till två olika grupper vid två olika tillfällen. Detta skedde under de utbildningsdagar i renskötsel som Skogsstyrelsen anordnade tillsammans med Sámiid Riikkasearvi (Svenska Samernas Riksförbund, SSR) i syfte att öka kunskapen om renskötsel och påvisa vilken hänsyn till renskötseln som behöver tas vid olika skogsbruksåtgärder. Skogsstyrelsen kallade 33 stycken medarbetare till denna utbildning. Enkäten var indelad i två olika delar, med nio respektive sex frågor. Första delen innehöll bakgrundsfrågor (se bilaga 1) om den skogsstyrelseanställda, hur länge hen arbetat på myndigheten, vilken utbildning och arbetsuppgifter hen hade. Respondenterna fick även göra en självskattning av kunskaper i renskötselfrågor. Andra delen var uppbyggd kring öppna situationsfrågor utformade att likna en avverkningsanmälan, där respondenten skulle beskriva hur hen hade agerat i de olika situationerna, med utgångspunkt från Skogsstyrelsens handläggningsrutin (Skogsstyrelsen 2011). Inga förändringar av enkäten skedde mellan tillfällena.

Denna studie kan betraktas som en totalundersökning som innefattar alla som berörs av renskötselfrågor på Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen hade kallat anställda på myndigheten som berördes av renskötselfrågor, eller behövde inhämta kunskap om renskötsel. Det var främst handläggare, men även anställda vid tillsynsenheten, skogsenheten och jurister. Alla som var kallade av Skogsstyrelsen kom på någon av utbildningsdagarna och svarade på enkäten.

Enkäterna besvarades anonymt. Varje enkät tilldelades ett löpnummer, för att underlätta vid inmatningskontroller och eventuella rättningar av inmatningen. Första delen av enkäten innehöll bakgrundsfrågor, som gav information om vem som svarade på situationsfrågorna. Bakgrundsfrågorna analyseras genom att varje fråga blev en variabel och att svarsalternativen tilldelas variabelvärden. Variablerna med variabelvärden (mätvärden) matades sedan in i ett Excel-ark. Frågor som respondenten själv fått fylla i, registrerades för variabeln, där det exakta mätvärdet angavs. Variablerna döptes genom en kombination av frågan och frågans löpnummer (Ejlertsson 2005). Svaren på bakgrundsfrågorna till enkäten analyserades deskriptivt. Sedan utfördes analyser av bakgrundsfrågorna i kombination med svaren på de öppna situationsfrågorna för att kunna studera och jämföra självskattad och faktiskt kunskapsnivå.

Analys och poängsättning av de öppna situationsfrågorna skedde utifrån Skogsstyrelsens handläggningsrutin i renskötselfrågor och bedömning utifrån visad förståelse och kunskap för hur den specifika skogsbruksåtgärden påverkar renskötseln. Högre poäng gavs om respondenten beskrev hur hen hade handlagt ärendet än om det uteslöts. Djupare resonemang och argumentering kring skogsbruksåtgärdens påverkan på renskötseln gav också högre poäng än enklare och därmed ytligare svar. Det var möjligt att få totalt tre poäng per fråga. Poängsättningen bidrog till att underlätta analysen av enkäterna och förenkla en överskådlig jämförelse, respondenterna mellan. De öppna situationsfrågorna analyserades även enskilt för att utröna trender i handläggning av de olika situationsfrågorna. På grund utav en sjunkande svarsfrekvens på de sista öppna situationsfrågorna, redovisas endast situationsfråga 1 och situationsfråga 2 i resultatet, som hade högst svarsfrekvens.

Det var en person som inte hade svarat på frågorna rörande tydlighet i hur anställda ska agera i renskötselfrågor från myndighet eller närmsta chef i enkäten. Denna person hade arbetat mindre än ett år på myndigheten och ansåg sig inte skapat en uppfattning än. Denna person plockades bort, därmed baseras figur 6 och figur 7 på 32 respondenter. Alla andra figurer grundas på totalt antal svarande alltså 33 respondenter.

Det var få respondenter som klarade av eller tyckte sig hinna med att svara på alla sex situationsfrågor. Att personer inte hann svara gav ett mer begränsat underlag att analysera och därmed även besvara frågeställningarna. Det bidrog också till begränsat underlag för att djupare identifiera och finna förklaringar på vad som var mer eller mindre problematiskt för handläggarna.

Respondenternas svar inklusive partiellt bortfall påverkades av var de varit verksamma geografiskt. Vissa respondenter hade aldrig arbetat med fjällnära skog och kunde därmed inte svara på situationsfrågan rörande fjällnära skog. Svarsfrekvensen på situationsfrågorna sjönk efter varje fråga. Situationsfråga 1 hade en svarsfrekvens på 90 procent. Situationsfråga 2 hade 79 procent. Majoriteten motiverade detta med att de inte arbetade med fjällnära skog. Vid analysen av enkäterna plockades de två sista situationsfrågorna bort, med bedömningen att personerna borde hunnit svara på de fyra första situationsfrågorna på den utsatta tiden som var 30 minuter.

4.2 Intervju

De tre genomförda semistrukturerade intervjuerna var ämnade att skapa ett djup i studien, en komplettering till enkäterna och möjlighet till fördjupning i frågor som bara delvis kunde besvaras med öppna frågor i en enkät (Ejlertsson 2005). Därmed var det viktigare att fånga den variation inom den företeelsen som studeras, än en statistisk representativitet generellt, som är fallet i en kvantitativ studie (Holme 1997). Därför var målet att intervjua chefer eller ledare inom Skogsstyrelsen. Motivet till att bara välja att intervjua chefer motiveras enligt Holme (1997) av att vi kan öka informationsinnehållet i studien genom att intervjua personer med stor kunskap och förståelse om den företeelse som studeras. I tillägg har cheferna ett operativt och strategiskt ansvar tillika kunskaper om hur deras organisation fungerar. Genom att intervjua chefer erhöles det en organisatorisk förståelse om bland annat styrning, mål och struktur. Det medförde att enkäten som genomfördes på operativnivå kunde analyseras med bredare perspektiv

I kvalitativa studier eftersträvas det att den intervjuade ska få tala fritt och i möjligaste mån styra ordningsföljden av frågor i intervjun. Därför förbereddes en intervjuguide som grund för intervjun med färdiga frågor kring de ämnesområden som var av intresse (Trost 2010).

Det eftersträvades att intervjuerna skulle ske vid ett fysiskt möte på en, för respondenten, känd plats för att skapa en trygghet och närhet hos respondenten. Intervjun följde intervjuguiden (bilaga 2) som innehöll de ämnen som intervjun avsåg att täcka upp. I och med att intervjun var semi-strukturerad krävdes det inte att intervjun följde intervjuguiden till punkt och pricka utan en viss utsvävning var möjlig så länge de faktorer som undersöktes täcktes in. Det var viktigt att den som intervjuades egna synpunkter fick komma fram (Holme 1997). Intervjun började med enkla frågor om den anställdes bakgrund för att skapa trygghet. Intervjun spelades in och transkriberades för att vidare bearbetas och sammanställas. Det insamlade data kom efter transkriberingen att kodas deduktivt och induktivt genom nyckelord och teman som framkom i intervjumaterialet (Bryman 2002). Deduktiv teori grundar sig på teoretiska grunder. Med induktiv teori blir resultatet en teori istället. Dessa två angreppssätt går oftast ihop och kombineras, som i denna studie. Här baseras intervjuguiden på deduktiv teori, med teoretiska begrepp och förståelse från organisationsteori. Materialet analyserades sedan deduktivt och induktivt – dvs. att materialet kodades utifrån nyckelord och teman för att studera och eventuellt hitta nya teoretiska inslag. Med det skedde även deduktivkodning genom att materialet kodades genom teoretiska termer och begrepp.

De semistrukturerade intervjuerna genomfördes på chefernas kontor. Intervjuerna varierade mellan 45 minuter och 70 minuter. De längre intervjuerna gjorde att alla teman i intervjuguiden kunde tas upp. Under den sista intervjun som även var den kortaste fick det ske en prioritering av vilka teman och frågor i intervjuguiden som jag kunde gå djupare ned i. Denna prioritering skedde inte på de två andra intervjuerna. Prioriteringen utgick från redan insamlat material från de två tidigare studierna och därmed prioriterades renskötselfrågor mer.

Styrkan i att kombinera enkäterna med semi-strukturerade intervjuer låg i att, samtidigt som en bredd gavs av enkäterna, gavs ett djup av intervjuerna som hölls med cheferna. Enkäterna, med sina bakgrunds- och öppna situationsfrågor gav en nulägesbild av Skogsstyrelsen, på operativnivå, rutiner och variationer. Intervjuerna gav en fördjupad organisatorisk och strategisk bild av Skogsstyrelsen. Kombinationen gjorde att frågeställningarna gick att besvara. Om en begränsning i val av metod hade gjorts hade inte frågeställningarna kunnat besvaras lika önskvärt.

Reliabilitet, tillförlitlighet och validitet är tre kriterier för bedömning av kvalitativa och kvantitativa samhällsvetenskapliga studier. Studiens metod och design gjorde att studiens reliabilitet stärktes: genom intervjuguiden undveks ledande frågor. Genom att transkribera intervjuerna minskades risken för att missa värdefull information. Transkriberingen bidrog till att intervjuerna kunde läsas och tolkas upprepade gånger. Genom att analysera materialet med hjälp av teman och kategorier utifrån de tidigare studerade teorierna undveks det att den som analyserat materialet kunde plocka in sina egna värderingar och därmed stärktes studiens trovärdighet. Genom citat kan resonemang stödjas och resultatet blir pålitligare genom ökad transparens. Citaten har ändrats från talspråk för att undvika förvirring eller verka osammanhängande (Kvale 2009).

5 RESULTAT

I denna resultatpresentation presenteras först resultat från enkäten med dess bakgrundsfrågor och sedan de öppna situationsfrågorna. Därefter följer presentation av resultatet från intervjuerna med de tre cheferna.

5.1 Enkät

Enkäten (bilaga 1) var uppdelad i två delar: bakgrundsfrågor och öppna situationsfrågor. Enkäten delades ut till anställda på Skogsstyrelsen, hädan efter respondenter. Enkätens bakgrundsfrågor innefattade bland annat självskattning av kunskapsnivå rörande renskötsel men också en uppskattning av hur tydlig hen ansåg att närmaste chef och myndighet var i frågor rörande renskötsel. De öppna situationsfrågorna var utformade att likna en avverkningsskottningen där respondenterna skulle svara hur hen hade agerat. Respondenterna skulle även svara på vilken hänsyn de ansågs skulle tas till renskötsel och vilken konsekvens som åtgärden får för renskötsel. Samtliga av de som arbetar med renskötselfrågor på Skogsstyrelsen svarade på enkäten.

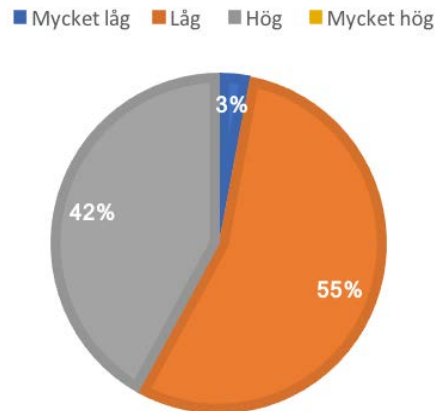
5.1.1 Enkätens bakgrundsfrågor

Den mest förekommande utbildningsbakgrunden bland respondenterna är jägmästare. Av de 33 svarande hade 20 personer en utbildningsbakgrund som jägmästare, 6 personer som skogsmästare, 3 skogstekniker, 1 biolog, 1 jurist och 2 kategoriserades som "annat" innefattande skogsvetare och högskoleingenjör inom skog. Ungefär hälften av respondenterna har arbetat på Skogsstyrelsen i 10-15 år. Därefter är det vanligast att respondenten arbetat i 0-5 år på myndigheten. Den nyligast rekryterade till myndigheten är utbildad jägmästare, likaså den som arbetat längst på myndigheten.

Tillsyn är den vanligaste arbetsuppgiften bland respondenterna, vanligast i kombination med rådgivning. Utifrån resultaten från situationsfrågorna så tyder ingenting på att en specifik arbetsuppgift medför en viss nivå av kunskap om renskötseln. Inte heller att personer med vissa arbetsuppgifter visar större förståelse för renskötselns förutsättningar än personer med andra arbetsuppgifter, oberoende av hur länge individen arbetat inom myndigheten kan utläsas från resultatet.

Respondenterna fick bedöma sin egna kunskapsnivå om renskötsel på en skala från "mycket låg", ansedd som novis till, "mycket hög" ansedd som

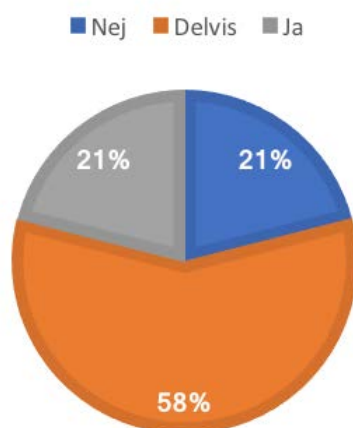
expert. Resultatet visar att det var 58 procent av respondenterna som ansåg att de hade låga eller mycket låga kunskaper om renskötsel. De resterande 42 procenten ansåg sig ha en hög kunskap om renskötsel. Ingen ansåg sig ha mycket höga kunskaper (figur 1).



Figur 4. Anställda på Skogsstyrelsens självskattning med avseende på kunskaper om renskötsel.

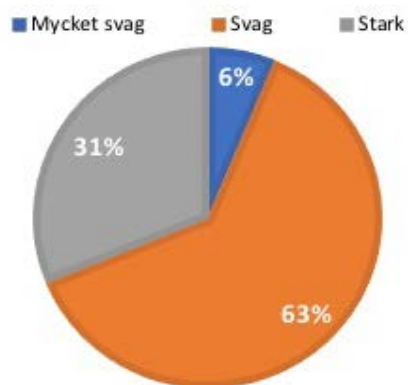
Figure 4. The Swedish Forest Agency's employees self-estimation of their own knowledge about reindeer husbandry

På frågan om respondenterna ansåg sig ha tillräckliga kunskaper för att utföra sina arbetsuppgifter rörande renskötsel svarade 21 procent att de ansåg sig ha tillräckliga kunskaper. Lika stor andel (21 procent) ansåg sig inte ha tillräckliga kunskaper för att utföra sina arbetsuppgifter medan 58 procent ansåg att de delvis hade tillräckliga kunskaper för att utföra sina arbetsuppgifter rörande renskötsel (figur 2).



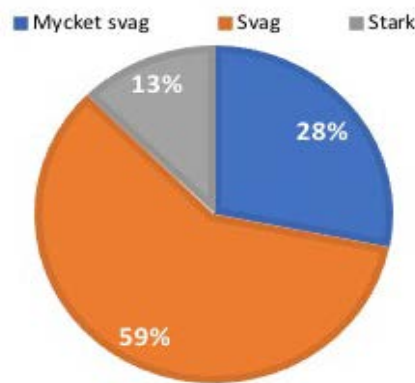
Figur 5. Självbedömd kunskapsnivå bland Skogsstyrelsens personal att hantera renskötsel-frågor i arbetet.
Figure 5. If the Swedish forest agency's employees considers their knowledge about reindeer husbandry to be good enough to handle their work about reindeer husbandry.

Respondenterna blev vidare tillfrågade om sina åsikter om tydlighet från både myndigheten Skogsstyrelsen och från sina närmsta chefer i hur hen som anställd ska agera i renskötsel-frågor. Här fick respondenten gradera tydligheten från mycket svag till mycket stark. 63 procent av respondenterna anser att tydligheten från myndigheten är svag och 6 procent anser att tydligheten är mycket svag. De resterande 31 procent anser att det finns en stark tydlighet från myndigheten (figur 3).



Figur 6. Skogsstyrelsens personals upplevelse av Skogsstyrelsens tydlighet i renskötsel-frågor.
Figure 6. The Swedish forest agency's employee's experience of the Swedish Forest Agency's clarity in questions considering reindeer husbandry.

Beträffande tydligheten från närmaste chef så anser 72 procent att den är svag, eller är mycket svag. Medan resterande 28 procent anser att den är stark (figur 4).



Figur 7. Skogsstyrelsens personals upplevelse av deras närmaste chefs tydlighet i renskötselfrågor. Figure 7. The Swedish Forest Agency's employee's experience of their closest manager's clarity in questions considering reindeer husbandry.

Oavsett hur länge respondenten har arbetat på myndigheten så varierar uppfattningen i frågan huruvida myndigheten och närmaste chef är tydlig i renskötselfrågor eller inte. Resultaten visar inte att en längre anställningstid ger en starkare uppfattning om tydlighet, vare sig från myndigheten eller närmaste chef bland respondenterna. Av de 13 respondenter som arbetat i 10–15 år på myndigheten ansåg 10 att tydligheten från myndigheten var mycket svag eller svag (tabell 1). Nio respondenter anser att tydligheten från närmsta chef var mycket svag eller svag. Ingen av de 13 respondenterna anser att tydligheten från myndigheten eller närmsta chef är mycket stark.

Tabell 1. Åsikt angående tydlighet från myndighet och närmaste chef i renskötselfrågor bland de 13 respondenter som arbetat i 10-15 år på Skogsstyrelsen.
Table 1. Opinion among the respondents which has worked 10-15 years at the Swedish Forest agency about clarity from both the Swedish Forest agency and closest manager in questions concerning reindeer husbandry

Rangordning tydlighet	Myndighet, st	Närmaste chef, st
Mycket svag	1	3
Svag	9	6
Stark	3	4
Mycket stark	0	0
Totalt	13	13

5.2 De två första öppna situationsfrågorna

De olika situationsfrågorna var ämnade att efterlikna olika realistiska avverkningsanmälningar med avseende på skogsbruksåtgärders påverkan på renskötsel. I detta resultat redovisas endast de två första situationsfrågorna på grund utav att de hade högst svarsfrekvens bland de fyra situationsfrågorna. Svaren på situationsfrågorna poängsattes och kombinerades sedan med den självskattade kunskapen för att få en helhetsbild av kunskapsnivån bland respondenterna.

Situationsfråga 1 handlar om en 55 ha stor slutavverkning på en lavhed i renskötselområde som skulle markberedas med harv. Samråd med samebyn hade skett, men samrådet var inte bifogad avverkningsanmälan. Samebyn hade motsatt sig avverkningen genom telefonsamtal till Skogsstyrelsen. Samebyn ansåg att området var viktigt för samebyn för att en flyttled gick genom området samt att området var en uppsamlingsplats.

Generellt så fanns det flera olika tillvägagångssätt hur detta ärende behandlades av respondenterna. Nedan redogörs det endast för de två vanligast föreslagna tillvägagångssätten. Största skillnaden mellan dem var vem av de berörda parterna respondenten hade kontaktat först, samebyn eller markägaren/ombud.

Efter avverkningsanmälan inkommit till Skogsstyrelsen valde ett antal respondenter att ta kontakt med samebyn först. Syftet med det var att få reda

på vilka anpassningar till renskötseln av avverkningen som samebyn önskade. Vidare ville dessa respondenter fatta beslut om hänsyn till renskötseln utifrån SVL och med stöd av det som framkommit i protokollet från samrådet som de även hade begärt in från markägaren. Avvikande från detta var att några respondenter inte ville fatta beslut, utan med vägledning och rådgivning, avgöra hur långtgående anpassningar av avverkningen som var möjligt med hänsyn till renskötseln. Hänsyn till renskötseln skulle utformas med hjälp av vägledning och rådgivning av markägaren istället för beslutsfattande.

Efter avverkningsanmälan inkommit till Skogsstyrelsen valde ett antal respondenter att ta kontakt med markägaren först med syftet att begära in samrådshandlingen. Nästa steg var att genom rådgivning få markägaren att använda en skonsammare markberedning, och anpassa avverkningen till flyttleden. I tillägg tänkte några få respondenter fatta beslut om hänsyn till renskötseln med stöd av SVL genom att besluta om markberedningsmetod, om överenskommelse genom vägledning och råd inte kunde göras med markägaren.

Situationsfråga 2 berör en slutavverkning på 25 ha i fjällnära skog hänglavsrik granskog beläget inom en samebys året-runt mark. Samebyn hade inte beretts tillfälle till samråd. Även på denna fråga varierar svaren, men inte med samma tydliga variation som fråga situationsfråga 1.

Majoriteten av respondenterna hade begärt in komplettering av avverkningsanmälan med avseende på avsaknaden av samråd. En mindre del av respondenterna hade begärt in komplettering i ärendet med avseende på avsaknaden av både samråd samt bristen på hänsyn till renskötseln. Dessa personer hade sedan villkorat hänsyn till renskötseln med stöd av SVL i detta ärende. Avvikande från detta generella mönster var att några vill undersöka om objektet var nyckelbiotop innan något annat gjordes. Om avverkningen inte var en nyckelbiotop så hade de begärt att hänsyn till renskötseln ska lämnas upp till intrångsbegränsningen. Vattendelaren mellan svaren från respondenterna i denna fråga var om hänsyn till renskötseln skulle fattas och utformas genom beslut eller rådgivning.

De öppna situationsfrågorna poängsattes utifrån hur respondenten resonerat kring hur skogsbruksåtgärden i situationsfrågorna påverkar renskötseln men också utifrån och hur ärendet handlades utifrån Skogsstyrelsens handlägningsrutin och SVL. Genom att de öppna situationsfrågorna poängsattes var det möjligt att jämföra skattad kunskapsnivå med faktisk kunskapsnivå. Genom att jämföra dessa två delar visar det att vissa respondenter skattar sina kunskaper om renskötsel som låga, medan situationsfrågorna visar att de i själva verket besitter höga kunskaper. Omvänt så förekommer det att respondenter skattar sina kunskaper som höga, men situationsfrågorna visar på låga kunskaper (figur 5).



Figur 8. Respondentens självskattning av kunskapsnivå kring renskötsel jämfört med hens faktiska uppmätta kunskapsnivå. Där 1 är skattad som låg kunskap, 2 är skattad som låg kunskap och 3 skattad som hög kunskap.

Figure 8. Respondents' self-estimation of knowledge concerning reindeer husbandry compared to the actual level of knowledge. 1 is self-estimated knowledge classified as very low, 2 is self-estimated knowledge classified low and 3 is self-estimated knowledge classified as high.

Svaren på situationsfrågorna visar att många respondenter uppvisar olika grader av kunskap i hur olika skogliga åtgärder påverkar renskötseln. Många visar insikt i ett antal hänsynsformer för olika skogliga åtgärder som kan gynna renskötsel; lämna hänglavsbärande träd, skonsam markberedning och trädslagsval vid plantering. Vidare kan nästan alla respondenter ytligt beskriva hur den föreslagna skogsskötselåtgärden påverkar renskötseln och då oftast med innebörden att renbete minskar eller försvinner. Avvikande från

detta är att två respondenter anser att de skogliga åtgärderna skulle vara positiva för renbete och att betet ökar efter avverkning och markberedning.

Kunskapen om hur skogsbruksåtgärder påverkar renskötsel är generellt ytlig och begränsad bland respondenterna. Däremot uppvisar sju respondenter både djupare förståelse och kunskap utifrån analys av de öppna situationsfrågorna. Dessa sju respondenter har arbetat på Skogsstyrelsen mellan 0 till 14 år och har framförallt tillsyn som arbetsuppgift, alla utom en arbetar i tillägg med rådgivning och kunskapsfrågor.

Vad som skiljer dessa sju respondenter från de med låg kunskap är hur de väljer att beskriva de olika skogliga åtgärdernas konsekvens för renskötseln efter avverkning med framtidsperspektiv. Ett exempel är hur olika markberedningsmetoder påverkar marklavarans återväxt. Att markbereda med harv minskar marklaven, men även hämmar dess återväxt jämfört med om markägaren brukat en skonsam markberedning. Ett annat exempel som flera av dessa sju nämner är hur framtida skötselåtgärder som röjning kan påverka skogens struktur och täthet och därmed renar och renskötarens framkomlighet i ungskogen. Ytterligare ett exempel är att contortaskogar är täta och ogillas både av renar och renskötare av flertalet orsaker som att marklaven försvinner, renarna ogärna vistas där och begränsad framkomlighet. Med andra ord sätter personer med mer kunskap och kompetens in den skogliga åtgärden i en renskötselkontext. Medan andra med ytligare kunskaper endast beskriver den direkta skogliga åtgärdens påverkan så som att marklaven minskar eller att renarna undviker contortaskogar utan att kunna placera åtgärden i kontext.

5.3 De tre chefsintervjuerna

De tre cheferna tillfrågades att delta i denna studie genom en intervju, utifrån den ledarroll som deras chefsposition inom Skogsstyrelsen innebär. Den chef som haft längst anställning på Skogsstyrelsen av de tre cheferna har 25 års erfarenhet på Skogsstyrelsen. Gemensamt för dessa chefer är att de har samma utbildningsbakgrund; utexaminerade jägmästare vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Efter examen tog de anställning på Skogsstyrelsen och har byggt sin karriär inom myndigheten. Utifrån chefernas olika positioner inom myndigheten idag, så kommer de i kontakt med renskötselfrågor på olika sätt. Som genom

handläggningsrutiner och lagstiftning, verksamhetsprocesser och den operativa verksamheten på distrikt.

5.3.1 Skogsstyrelsen och dess oförstående omvärld

På frågan om hur Skogsstyrelsen borde hantera renskötselfrågorna ger de intervjuade cheferna inget samstämmigt svar, utan åsikterna och svaren varierar mycket. Att frågan är infekterad och komplex bidrar till att det skapas osäkerhet kring hur Skogsstyrelsens agerande ska utformas, därför har Skogsstyrelsen i många avseenden valt att inta en roll som arenaverkande; skapa kontaktytor för renskötseln och skogsbruk att mötas och diskutera i redogör en chef. Andra åsikter är att Skogsstyrelsen ska agera i renskötsel-frågan i enlighet med uppdragen från regering och riksdag. Det som står är tydligast är att renskötsel-frågan inte får hanteras annorlunda jämfört med andra frågor, så som kulturmiljöer eller miljöhänsyn. En chef uttrycker det som följande:

"Det kommer ändå tillbaka till att det viktigaste är att rennärings-frågorna hanteras likvärdigt med andra frågor. Vi har ingen grund för något annat"

En chef anser att konflikten mellan de två näringarna skogsbruk och renskötsel är allvarligare än konflikten mellan skogsbruk och naturvård, eftersom naturvård inte är någon näring.

"Det jag söker litegrann är det att det är en konflikt mellan två olika näringar. En sak är konflikt mellan skogsbruk och naturvård till exempel, naturvård är ingen egen näring. Det är ju skillnad mellan skogsbruk som är en näringsgren och rennäring som är en annan näringsgren, så att jag tycker att den konflikten som finns där, är på sätt och vis allvarligare än den som finns inom naturvård och produktion så att säga"

Samtliga chefer anser att politiker och regeringen måste bli mer tydliga i sin politik kring skogsbruk och renskötsel. Detta på grund av att Skogsstyrelsen

har svårt att veta var de ska stå och vilken roll myndigheten har i relationen mellan renskötsel och skogsbruk. Mandat och roller finns, men hur myndigheten ska tolka och tydliggöra dem ställer sig en chef frågande till genom att uttrycka det som följande:

"Det finns en förväntan på oss, men jag vill nog påstå att (paus) förhållandet skogsbruk-rennärning är ju lite komplicerat. Med tanke på att det är två olika näringar och att det också är otydligt vart Skogsstyrelsen, och vi som myndighet, vad har vi för roll i det här och vad har andra myndigheter som Sametinget och myndighetsvärlden då, för roll i förhållande till skogsbruket, hur ser gränssnittet ut då. Där tycker jag att det generellt är otydligt vad gränssnittet är och vad har vi för roller där."

Cheferna menar att det finns en del hinder i Skogsstyrelsens arbete och verksamhet. En chef tar tillsynsprocessen som exempel och menar att det går mycket resurser till att kommunicera och förklara för allmänheten och skogsägare vad myndighetens uppdrag är och varför de måste arbeta med tillsyn i skogen. Vidare känner hen att Skogsstyrelsen arbetar och verkar i en omvärld som inte följer med och förstår myndighetens utveckling:

"En omvärld, om man tittar på tillsyn då, som inte är van vid att myndigheten jobbar med tillsyn, för vi har inte jobbat så jättelänge med skarp tillsyn, att fatta beslut. För det är egentligen det som är en konsekvens av tillsyn, att man också tar beslut med påföljder"

5.3.2 Mål och Styrning- bristen av dem

På frågan om det finns mål för renskötsel som det gör för naturvården inom Skogsstyrelsen, är svaret från alla chefer nej. I stället för konkreta etablerade mål för renskötseln på nationell nivå så beskriver alla chefer olika typer av aktiviteter, ambitioner eller åtaganden beträffande renskötsel. Dessa aktiviteter, ambitioner eller åtaganden kan uttryckas för ett distrikt eller en region, men är inte mål i någon bemärkelse beskriver en chef;

"Det är ju inte ett mål i den bemärkelsen utan det kan ju vara en ambitionsnivå som uttrycks i verksamheten. Alltså vi ska kontrollera till exempel att samråden finns med på ett större sätt (...) vi ska ju försöka lyfta en del av vår handläggning, (...) så det finns en del, men som vi inte mål betecknar. Men det finns en del ambitioner i vår tillsynsprocess. Dels handlar det om att våra jurister ska bli mer injicerade i rennäringsfrågorna och vi ska kontrollera eller jobba mer aktivt med handläggning och så där. Men det är inte mål på målnivån, inte ambitionsnivå heller, möjligtvis kan man kalla det åtaganden i verksamheten. Eller aktiviteter i verksamheten."

En chef resonerade kring att myndigheten i framtiden kommer att behöva sätta mål för tillämpning av lagstiftning rörande skogsbruk och renskötsel. Några mål av detta slag finns redan i tillsynsprocessen genom en tillsynsplan förordnad och beslutad av regeringen berättar en chef. I tillsynsplanen är mål satta genom en behovsutredning. I behovsutredningen finns det mål som anger hur distrikt ska agera och hantera hänsyn till renskötsel, där de skarpaste målen rör fjällnära skog. Ett mål som Skogsstyrelsen har satt med hjälp av tillsynsplanen är att det är ett krav att villkora hänsyn till renskötsel för alla beslut som fattas om avverkning i fjällnära skog. Det innebär att Skogsstyrelsen måste fatta beslut om hänsyn till renskötsel för varje beslut som fattas om avverkning i fjällnära skog. En chef redogör som följande:

"Att i ansökan så ska det villkoras vilken hänsyn till rennäringen som ska tas då. (...) alltså det är ett krav att vi ska villkora hänsynen till rennäringen i alla våra beslut inom fjällnära"

Cheferna pekar på att det finns ett flertal hinder i generellt i målformuleringsprocesserna som bidrar till svårigheter i att sätta och att nå mål. Stora hinder är begränsad ekonomi och tidsbrist men även kompetens som resurs för att nå mål. Att formulera mål inom områden som myndigheten inte har kompetens, till exempel renskötsel, för innebär dels att det är svårt att specificera och sätta mål och dels att få respekt för de målen inom myndigheten. Därmed finns det svårigheter att nå eventuella mål inom vissa områden. Idag är det en lucka i specialistkompetensen avseende renskötsel hos Skogsstyrelsen. Det bidrar till att det kan vara svårt att få respekt för ett mål, få organisationen

att arbeta mot dem, inom ett område som det saknas speciell kunskap i, som renskötsel till exempel. En chef beskriver det som sådan:

"Att nå de mål vi sätter och i viss mån även att sätta målen, (...) det kan vara svårt att få acceptans för mål som man anser vi inte har kompetens för i dagsläget att jobba med"

5.3.3 Struktur- brister i SVL

Lagstiftning och regelverk inom området renskötsel och skogsbruk används inte i den utsträckning som är möjligt, menar alla chefer. Samtliga chefer nämner olika brister beträffande lagstiftningen, som till exempel att SVL har luckor och ger utrymmer för olika tolkningar, men kan även vara svår för en handläggare att tillämpa i det dagliga arbetet. Två chefer uttrycker följande rörande SVL:

"Vi använder ju inte lagstiftningen som vi kan, kopplat till inom skogsbruk och rennäring"

"Just hänsyn till rennäring, den är särskilt ska jag ändå säga, har några brister som jag tycker är mer än normalt liksom (...) är inte så pass utvecklas som den borde vara, tycker jag inte."

Ett annat exempel som en chef lyfter är de allmänna råden som finns till vissa föreskrifter i lagen är ett sätt att förtydliga vad föreskrifterna säger, på grund av att de anses otydliga. Hen resonerar som följande:

"Där har vi haft en diskussion om hur ser vi på allmänna råd överhuvudtaget, för det är ett sätt att förtydliga föreskrifter men de har ingen juridiskbindande verkan (...). Allmänna råd är lite så här diffust. Men då kan man säga vi har formulerat allmänna råd till några av dom paragrafer som är kopplade till rennärningen"

som är får man säga då, ett uttryck för att föreskrifterna inte upplevts som tillräckligt tydliga.”

Det råder enighet bland cheferna om att praxis borde skapas i frågor rörande både renskötsel och naturvård. Genom praxis blir det lättare och tydligare att avgöra var SVL börjar och slutar, för idag anses det som svårt att bedöma inom området skogsbruk och renskötsel. Att tydliggöra lagen kommer även bidra till att underlätta för en handläggare att använda och tillämpa lagen i det dagliga arbetet, för lagen anses som svårtolkad berättar en chef.

Rutiner skapas av varje enskild verksamhetsprocess och revideras vid behov. Handläggningsrutiner är tänkt som ett stöd för en handläggare i det dagliga arbetet. Hur renskötsel hanteras i handläggning av till exempel en avverkningensanmälan är viktigt, och en chef anser att det är mer aktuellt att arbeta med kvalitén, medveten kunskap om renskötsel hos handläggare och tillämpning av lagen i handläggning än att börja ändra rutiner och föreskrifter i SVL.

5.3.4 Kultur- normer och värderingar

Bakgrunden hos en anställd i en organisation är en viktig faktor som påverkar och kan ändra en organisationskultur. Bakgrunden innefattar bland annat utbildning, kompetens, normer och värderingar. En chef lyfter speciellt att normer och värderingar utgör grunden för beteende och agerande och blir därför en ram för hur en medarbetare kommer att närma sig en fråga, som till exempel frågor som rör renskötsel. Följden blir att det är väldigt viktigt att vara medveten om vilka normer och värderingar som präglar en själv, och vidare även sitt arbetssätt, lyfter en chef. Hen uttrycker det på följande sätt:

”det gör att man närmar sig frågorna med dom referensramar och värderingar som är så inpräglade, och dom kan man i bästa fall vara medveten om och förhålla sig till men man kan liksom aldrig göra sig fri från dom”

Cheferna pekar på att det redan på 90-talet skedde förändringar i Skogsstyrelsens organisationskultur, i och med skiftet i skogspolitiken. Miljöfrågor blev en större och viktigare del i skogspolitiken och därmed även i Skogsstyrelsens arbete. Således fick Skogsstyrelsen in personer med en annan kompetens än den befintliga, som traditionellt var mer produktionsinriktade. Detta tillskott och breddningen i kompetens har bidragit till en öppenhet i frågor och en mångfald av kompetenser inom myndigheten menar en chef.

Omorganisationen som Skogsstyrelsen genomförde 2006 bidrog vidare till att Skogsstyrelsen blev och kände sig mer som en myndighet. Kulturen drevs mot att bli lik andra myndigheter och Skogsstyrelsen kunde skapa en enighet i frågor som inte var möjligt tidigare, trots att Skogsstyrelsen inte är centraliserad, utan geografiskt spridd. En chef berättar om hens upplevelse av omorganisationen.

”utformningen har gjort att kulturen, tycker jag, lyft sig till en mer myndighetsorienterad organisation om man säger, från att ha varit en organisation som varit mindre nära andra myndigheter, centrala myndigheter i sin kultur så har vi rört oss i den riktningen”

5.3.5 Ledarskap- Distrikten drar lasset

Distrikten har en central roll i Skogsstyrelsens verksamhet. Det är där det operativa arbetet sköts, hanteras och genomförs, vilket definieras av de olika processernas styrning; rutiner och riktlinjer. Arbetet leds och styrs av distriktscheferna, som får det stora ansvaret i organisationen. Det är deras ansvar att se till så Skogsstyrelsens övergripande mål med dess fokusområden nås med hjälp av medarbetarna. Distriktscheferna ska inte bara se till att medarbetare besitter rätt kunskap för att kunna utföra tänkta arbetsuppgifter utan också få medarbetare att känna sig delaktiga, få dem att inse hur deras arbete kan bidra till målen. En chef berättar att distrikten träder in relativt sent i målformuleringsprocessen, och ska haka i organisationens övergripande nationella mål för att sedan kunna utforma distriktsvisa mål som ska kroka i de övergripande målen. En chef förklarar det som att ”vad” som ska göras i organisationen formuleras i enheterna, och ”hur” detta ska åstadkommas ligger på distrikten att genomföra. Vad enheterna önskar göra måste förankras hos distrikten. Hen fortsätter med att det kan vara svårt att få den operativa delen

att genomföra det som enheterna önskar och vilka mål som ska nås och uttrycker det som följande:

”Vi möter med våra behov en organisation, en operativ organisation, som ska vara mottaglig för att genomföra, förstå och acceptera ”jamen det här behovet finns, så här mycket måste vi göra”. Då kan det ju vara så att man inte har samma bild, att man tycker olika i den operativa genomförande delen av organisationen än den del av myndigheten som mera beskriver läget och behovet.”

5.3.6 Kompetens- Bristande kunskap

På frågan om det finns tillgång på erforderlig kunskap specifikt om renskötsel på Skogsstyrelsen så varierar svaren. Ingen chef säger uttryckligen att den kunskapen finns, men bekräftar heller inte att den saknas. Majoriteten säger dock uttryckligen att Skogsstyrelsen är en kunskapsmyndighet. Därmed ska det finnas tillgång på erforderlig kunskap utifrån de områden som ligger inom Skogsstyrelsens ansvarsåtaganden. En chef resonerar på följande sätt kring kunskap på distriktsnivå jämfört med strategis nivå:

”Med tillgång på kunskap, så man menar att den ska finnas ute på varje handläggare så skulle jag säga nej. Det har vi inte idag- all kunskap sitter inte alla handläggare på idag när det gäller rennäring som verkar i renskötselområdet (...) Men sedan om man tänker tillgång på och stöd att få, så ja. Även om vi just nu är i ett läge där vi är mellan rekryteringar på dom som sitter på speciell kompetens inom rennärringsfrågor”

Det framgår att det är viktigt med kompetensutveckling och att erforderlig kunskap för att kunna utföra arbetsuppgifter ska finnas hos medarbetare anser majoriteten av cheferna. Samtidigt konstateras det också att det är problematiskt för alla anställda att ha god och hög kunskap inom alla områden som en handläggare ska ha kompetens inom. Majoriteten av cheferna lyfter att det är dyrt att upprätthålla och underhålla erforderlig kompetens.

Cheferna konstaterar slutligen att det är viktigt att ha intresse, förståelse och insikt för det som individen utbildas i, till exempel renskötsel, annars stannar inte kunskapen kvar. Vidare menar de att renskötseln är en kulturfråga med historia och kontext, och inte bara en sakfråga. Det måste individen få med sig när den utbildas. En respondent framhåller också att det behövs information utifrån, från renskötselns sida, som ska komma in i myndigheten, vid till exempel handläggning av en avverkningsanmälan.

6 Analys

Analys av resultatet sker utifrån studiens teoretiska ramverk som beskrivs i kapitel 3; organisationsteorier. Syftet med analysen är att visa hur studiens syfte och de tre frågeställningarna kan tolkas, jämföras och förklaras genom resultatets olika delar.

6.1 *Utan styrning och mål- vart ska myndigheten?*

Resultaten pekar på att styrningen avseende renskötselfrågor på Skogsstyrelsen anses som otydlig från både myndighet och chefer. Tidigare forskning understryker att en del i ledarens roll är att genom engagemang och kunskap skapa driv hos medarbetare att vilja nå satta mål (Bolman 1997, Bruzelius 2004). Men för att skapa detta engagemang och driv hos medarbetaren krävs det att ledaren besitter relevanta kunskaper (Bolman 1997). Dock så måste det först finnas mål att sträva mot, vilket resultaten visar att det inte gör inom renskötselfrågor på Skogsstyrelsen.

Genom att ha mål i en organisation vet både medarbetare och ledare vart organisationen strävar (Roos 2004). Resultatet visar att Skogsstyrelsen inte har mål att sträva och arbeta mot rörande renskötsel. Avsaknaden av mål kan vara en anledning till den brist på tydlighet som respondenterna efterlyser hos myndigheten och närmaste chef. Kontentan blir att ingen i organisationen vet vart och hur de gemensamt ska arbeta rörande renskötsel.

Att respondenter anser att styrningen är svag i renskötselfrågor behöver inte bara förklaras med att Skogsstyrelsen inte har mål för renskötseln, utan kan också förstås av att organisationer vänder sig till den eller de intressenter som är viktigast för organisationen (Bolman 1997). En annan förklaringsaspekt som hänger ihop med ovanstående teori är att organisationskulturen präglas mycket av marknaden organisationen verkar i (Jacobsen 2008). Utifrån dessa teorier och studiens resultat kan det konstateras att renskötsel jämfört med både skogsproduktion och naturvård har mindre inflytande på Skogsstyrelsen som organisation. Därigenom lägger inte ledningen och myndigheten lika mycket vikt vid renskötseln vilket resulterar i svagare styrning.

En annan påverkande faktor till den svaga styrning som respondenterna uppfattar kan vara att en del av Skogsstyrelsens styrmedel, skogspolitiken, är oklar kring renskötsel medan den är mer specifik vad beträffar skogsproduktion och naturvård. Dock så är andra delar av Skogsstyrelsens styrmedel, t.ex. SVL inte alls lika oklar eller otydlig med vad som behöver göras, enligt lag, rörande renskötsel. Vissa paragrafer i SVL uttrycker tydligt viken hänsyn som ska tas till renskötseln och när vissa föreskrifter ska tillämpas.

6.2 *Brister i regelverk och rutiner*

Skogsstyrelsen använder sig av rutiner och regler i sin handläggning. Rutiner och regler är till för att förenkla och skapa likhet i arbetet. Enligt Bolman (1997) så för regler med sig en förutsägbarhet och likhet i arbetet, de underlättar för den anställda att inte blanda in vare sig personliga eller politiska åsikter. Anställda kan arbeta friare, utan ledning och kontroll från chefer, men rutinerna ger också trygghet, något att förlita sig på (Bolman 1997). Analysen av enkäterna visar att Skogsstyrelsens rutiner och regler varken skapar likhet eller förenklar för respondenterna i arbetet.

Resultatet från enkätens två delar visar att vissa respondenter uppfattar sin kunskapsnivå om renskötsel som låg, fast den i själva verket är hög. Detta kan kopplas till att rutinen i handläggning av renskötselfrågor och SVL inte är tillräckligt användbar och tillämplig. Det kan medföra att handläggare kan känna sig osäker att använda den och därigenom blir osäker på vilken kunskap de faktiskt har om renskötsel.

Studiens resultat visar att det finns problem med att veta och identifiera när SvL är tillämpningsbar i renskötselfrågor. Ett sätt att skapa tydlighet i oklara lagfrågor är genom praxis. Bolman (1997) menar att när en regel visat sig tillämpbar på en situation blir hanteringen av liknande fall automatisk efter regeln visat sig fungera. Det kan jämföras med att resultaten visar på enhetligare svar i situationsfrågan som rörde fjällnära skog, än de frågor som endast rörde renskötselområdet generellt. Detta kan förklaras med att SVL är mer omfattande och tydligare i hänsyn till renskötsel vad beträffar fjällnära skog än övrig produktionsmark.

6.3 Kunskapslucka i Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen anser sig vara en kunskapsmyndighet, men resultatet visar att kunskapen kring renskötsel hos handläggarna inte är tillräcklig för att utföra vissa arbetsuppgifter som berör renskötsel.

Kunskap är en human resurs i en organisation (Bruzelius 2004). Men för att kunskap ska gå från att vara enbart kunskap till att skapa ett värde som en human resurs som organisationen kan använda måste kunskap motiveras, engageras och integreras (Davenport 1998, Bruzelius 2004). Trots att renskötsel bedrivs på halva Sveriges yta, där samtidigt skogsbruk bedrivs, kan inte renskötsel betraktas som integrerat i Skogsstyrelsens arbete. Problemet förtydligas då studien visar att det finns handläggare som varit verksamma inom renskötselområdet, vissa i 15 år, som själva uppger att de saknar eller har låg kunskap om renskötseln och dess förutsättningar. Om kunskap vore integrerat i det dagliga arbetet borde handläggare som är inom renskötselområdet besittit mer kunskap, som de åtnjuter genom lärdomar och erfarenheter i deras arbete med renskötsel i handläggnings arbete.

Ytterligare belegg för att kunskap inte är integrerat och naturligt i Skogsstyrelsens arbete kring renskötsel är att handläggare är osäker på den kunskap om renskötsel de själva har. Resultatet visar att många handläggare skattade sin kunskapsnivå som låg, men visade i de öppna situationsfrågorna har både djup kunskap och insikt om renskötsel och hur skogliga åtgärder påverkar renskötsel. Dessa respondenter litar alltså inte på sin egen kunskap om renskötsel. Bruzelius (2004) framhåller att kunskap övergår till kompetens först när individen kan och vill nyttiggöra sig kunskapen på olika sätt, som att utföra arbetsuppgifter. Alltså måste medarbetare på Skogsstyrelsen få känna sig trygga i sin kunskap och få förtroende och utrymme att arbeta med renskötsel i handläggning. Därigenom kan kunskap om renskötsel bli värdefull för Skogsstyrelsen. Slutsatsen blir att renskötsel måste vara integrerad i det befintliga arbetet.

Kunskapsspridning i en organisation är som mest effektiv när individer utbyter erfarenheter och lärdomar mellan sig. Det är även delvis genom medarbetarnas kunskapsutveckling som organisationen ändrar sig och lär sig. En

annan del i en organisations utveckling är att organisationen ändrar sig med problem som uppstår (Bruzelius 2004). Resultatet från de öppna situationsfrågorna ger exempel på ett problem som Skogsstyrelsen får på grund av brister i kunskap och kompetens i renskötselfrågor, nämligen variation i handläggning av renskötselfrågor. Samma kunskapslucka inom renskötselfrågor kan även vara bidragande till att Skogsstyrelsen inte identifierat, åtgärdat och ändrat sig efter ovanstående exempel på problem. Variationen i handläggning innebär en rättsosäkerhet.

En annan förklaring till att det kan vara svårt för Skogsstyrelsen att lösa problem rör svårigheten i att identifiera dem. Strukturen och därmed komplexiteten hos en organisation kan göra det svårt att koppla resultatens identifierade problem som Skogsstyrelsen har kring renskötsel till antingen strukturen eller medarbetarna (Bolman 1997). Resultatet påvisar att problemen kan häröra från både struktur och medarbetare; ledare har inte åtgärdat kunskapsluckan som medarbetare har, trots att ledarna är medveten om den. Skogsstyrelsen förlitar sig på sina rutiner och regler, en del i formalisering av en organisation, men reglerna och rutinerna ger inte önskad effekt för medarbetare när de arbetar med handläggning.

7 Diskussion

Resultaten visar att Skogsstyrelsens hantering av renskötsel frågor utifrån befintlig kunskap och styrmedel samt gällande regelverk är bristfällig. Kunskapen om renskötsel är varierande, och förefaller inte hög nog för att kunna svara på hur skogliga åtgärder påverkar renskötsel. Den befintliga styrningen och styrmedlen från strategisk nivå är oklara. Det innebär att chefer och handläggare på operativ nivå kan ha svårt att omsätta styrmedel och regelverk och därmed utföra ett rättssäkert arbete. Resultatet visar att SVL anses som svårtolkad och förefaller leda till alltför stora variationer i handläggning av renskötsel frågor utifrån analys av enkäternas bakgrundsfrågor.

Nedan följer en diskussion över hur studiens resultat kan tolkas och hur resultaten påverkar Skogsstyrelsens arbete rörande renskötsel. Diskussionen inleds med att adressera frågan om hur valet av material och metod kan påverka resultatet. Sedan diskuteras resultatet i relation till frågeställningar och med stöd av andra studier.

7.1 Val av material och metod

Det finns ingen tidigare studie gjord som analyserar Skogsstyrelsens kompetens, styrning och befintligt regelverk kopplat till renskötsel frågor. Därför var det viktigt att kunna få en djupare förståelse av det studerade området. Detta kunde bäst uppnås genom att använda kvalitativa metoder i form av enkäter och semistrukturerade intervjuer. Enkäterna var ämnade att ge överblick och bredd över Skogsstyrelsens operativa verksamhet på distriktsnivå. Tre genomförda semistrukturerade intervjuer med chefer på strategisk nivå ämnade att ge ett djup som kompletterade enkäternas övergripande perspektiv och bredd. Intervjuguiden utformades utifrån ett teoretiskt ramverk som främst bestod av organisationsteorier, och frågor som uppkommit från analyser av svaren på enkäterna.

Ett delmål med studien var att undersöka Skogsstyrelsens kunskapsnivå kopplat till renskötsel frågor. Det skedde genom enkäter. Genom att dela ut enkäterna i samband med utbildningsdagarna som Skogsstyrelsen och SSR anordnade var det möjligt att uppnå en 100 procentig svarsfrekvens som också innebar en totalundersökning. Innan utbildningsdagarna var de kallade

uppmanade att gå igenom internetutbildningen ”Skog och Ren” (<http://www.skogochren.se>). Denna studie innefattar inte hur detta påverkat resultatet från enkäterna, men antagandet kan göras att kunnande om renskötseln ökat tack vare denna förberedande utbildning. I samband med utbildningstillfället hörde jag några respondenter som efter enkäten sade ”jag trodde denna utbildning var för att vi skulle lära oss, och inte bli förhörda”. Somliga hade en åsikt om att enkäten var svår och mastig. Detta pekar på att en lägre kunskapsnivå bidrar till att det blir svårare att svara på frågor som individen inte har kunskaper om.

Alternativa metoder för studiens genomförande hade kunnat ske genom intervjuer med anställda eller distriktschefer och på så vis få in ytterligare perspektiv. Studien hade också kunnat utvecklas mer genom att dela ut enkäten till fler personer på Skogsstyrelsen som t.ex. distriktschefer för att ta del av deras kunskapsnivå för att tydligare identifiera rollers inverkan på studiens frågeställningar. Men med de begränsade resurserna, som tid och pengar, var studiens design och utförande lämpligast.

7.2 Skogsstyrelsen och dess oförstående omvärld

Resultatet visar att alla tre chefer tycker att politiken borde bli tydligare avseende den konflikt som finns mellan skogsbruk och renskötsel, så Skogsstyrelsen därigenom kan identifiera sina roller och mandat i frågan. Rainey (2009) däremot hävdar att som ledare i en offentlig myndighet ska ledaren eller chefen visa sitt ledarskap genom att ta en politisk strid för att nå lösning i en konflikt. Genom att vilja finna lösning på konflikter kan chefer för det första, rättfärdiga sin position och för det andra, få mer resurser att arbeta med. Kort sagt så innebär detta att Skogsstyrelsen skjuter över sitt ansvar på politiken istället för att själv lösa konflikten och identifiera roller utifrån andra faktorer och styrmedel som Skogsstyrelsen också ska förhålla sig till. Exempelvis SVL och de föreskrifter som beskriver vilken hänsyn som ska tas till renskötsel.

Att Skogsstyrelsen inte har identifierat sina roller eller mandat i frågor som rörenskötsel kan härledas till faktorer som kultur och traditioner. Bruzelius (2017) menar att organisationer blir påverkade av den branschkultur som or-

ganisationen verkar i. Därmed kan det vara rimligt att Skogsstyrelsen är präglad av den kultur och tradition som skogsnationen Sverige för med sig, inkluderat de normer, värderingar och fördomar som finns kring renar och renskötsel.

Analysen visar att en chef talar om att Skogsstyrelsen är verksam och verkar i en omvärld som inte förstår att Skogsstyrelsen måste arbeta med att utöva tillsyn. Detta skapar merarbete för Skogsstyrelsen i form av att de måste lägga mer resurser på att kommunicera och förklara deras arbete med tillsynsutövande. Hur en organisation uppfattas av dess omvärld är bland annat förankrat i hur verksamheten är reglerad och vilka lagar som styr (Jacobsen 2008). Skogsstyrelsen har generellt arbetat väldigt lite med tillsyn, och vad gäller tillsyn kopplat till hänsyn till renskötsel inget alls (Brännström 2017). Skogspolitiken bygger på skogsbrukarens eget ansvar, och därigenom lägre krav på tillsyn av SVL. Det ligger helt enkelt inte i skogsbrukarkulturen att regleras via tillsyn då "frihet under ansvar" är ett ledande förhållningssätt (Prop. 1992/93:226). Därför kan det bli problematiskt för Skogsstyrelsen att få acceptans för sitt tillsynsutövande i skogssfären.

Lagar är grundade på samhällets krav på olika branscher. SVL är uttryck för samhällets krav på skogsbruket. I SVL står det att Skogsstyrelsen ska utöva tillsyn och är en tillsynsmyndighet. Genom att Skogsstyrelsen inte utövar tillsyn utför myndigheten inte sitt uppdrag då den inte verkställer de krav på skogsbruket som samhället ställt och som finns specificerade i SVL. Genom att Skogsstyrelsen utövar tillsyn, som sig bör, kan Skogsstyrelsen därmed få ökad legitimitet från det övriga samhället (Jacobsen 2008). För Skogsstyrelsen en tillsynsmyndighet som måste utöva tillsyn och det måste synas ut i samhället att de bedriver tillsyn.

7.3 Mål och Styrning- Brist på mål och styrning

Analysen visar att Skogsstyrelsen saknar tydliga mål för delar av sin verksamhet som rör renskötsel. Förutom att mål skapar driv och ger styrning i en organisation så gör mål att en organisation framstår som legitim. Därmed kan en organisation med sina mål och de resultat som målen ger, få stöd och resurser från omvärlden till sin verksamhet (Abrahamsson 2000).

En anledning till att Skogsstyrelsen inte har mål för renskötsel kan vara brist på kompetens att formulera mål, och då även nå formulerade och satta mål. Skogsstyrelsen brist på mål för renskötsel kan även förklaras av att organisationer skapar mål för de intressen som anses viktigast för organisationen (Bolman 1997, Bruzelius 2017). Genom att studera två av Skogsstyrelsens styrmedel, SVL och skogspolitiken kan det tolkas att de två viktigaste intressena för Skogsstyrelsen primärt är skogsbruk och därmed produktion följt efter naturvård (1§ (SFS 1979:429). Även nyligt gjorda studier bekräftar att virkesproduktion är det viktigaste för skogsindustrin och präglar SVL (Sandström and Widmark 2007, Brännström 2017, Andersson and Keskitalo 2018). Genom att tillgodose de största intressena, kan det skapas motstridigheter avseende andra intressen, vilka också organisationen måste kunna hantera (Bruzelius 2017). Detta resonemang stöds av det faktum att det finns mål för både produktion och naturvård medan specifika mål för renskötseln saknas.

Analysen indikerar att styrningen är svag inom ett geografiskt område som rör halva Skogsstyrelsens verksamhetsområde nämligen renskötselområdet. Styrning är en del i att nå mål och där igenom åstadkomma resultat men det handlar också i mångt och mycket om att styra medarbetares agerande. Styrningen i en organisation sker dels genom att definiera mål och dels genom att identifiera ledare. Kontentan av att ledare inte preciserat mål för renskötsel innebär att handläggare som arbetar med renskötselfrågor har möjlighet och utrymme att själva sätta upp mål och agera som de vill i en fråga med dålig styrning, påverkade av egna intressen, normer och värderingar (Bruzelius 2017).

7.4 Struktur- Brister i SVL och handläggning

Skogsstyrelsens rutiner ändras vid behov. Analysen visar att Skogsstyrelsen har en handläggningsrutin för rennäringsfrågor vars syfte är att underlätta och skapa enhetlighet i arbetet, men handläggare besitter inte tillräcklig kunskap för att kunna tillgodogöra sig rutinen. Skogsstyrelsen eftersträvar alltså enhetlighet i alla handläggningsärenden, som en del rättssäkerheten. Dock så verkar det inte finnas en enhetlig handläggning av renskötselfrågor utifrån analys av materialet idag.

Delar av studiens resultat bekräftar att regelverk som SVL är svår att tolka och svårtillämpade i arbetet om individer inte är vana att använda sig av SVL i rennäringsfrågor. Anledningar till denna problematik går att återfinna i de allmänna råden som finns till några av de föreskrifter som rör rennärning. Enligt studiens resultat finns de allmänna råden på grund utav att föreskrifterna anses otydliga enligt de som skrivit SVL. Ett annat exempel på SVL's svåra tillämpbarhet går att finna om vi studerar svaren på de öppna situationsfrågorna. Många handläggare önskade att begära in samrådsprotokollet när det inte hade bifogats avverkningsanmälan i de öppna situationsfrågorna. I SVL så står det endast att sameby ska beredas tillfälle till samråd, inte att samråds-handling ska bifogas avverkningsanmälan eller att ens skriva en samråds-handling vid samråd. Men om samrådsprotokoll kan ge ytterligare information i ärendet ska Skogsstyrelsen kunna begära in det på grund av den utredningsskyldighet som följer enligt officialprincipen (Marcusson 2012).

Således utifrån dagens skrivelse i SVL, behöver en markägare endast bifoga ett intyg på att sameby har beretts tillfälle till samråd, inte att samråd skett. Vidare att samråd endast behöver ske om ett visst antal krav är uppfyllda så som att samråd endast behöver ske om det gäller en samebys året-runt mark eller viss storlek på bruksfastighet. Detta är två konkreta exempel på att handläggare kan ha problem att tillämpa SVL i renskötselfrågor på grund av att SVL inte är praktiskt användbar i det vardagliga arbetet. Det ovanstående är också konkret exempel på att Skogsstyrelsen inte tagit tillfället i akt att skriva in i föreskrifter till SVL att samråd ska protokollföras. Samrådsprotokollet kunde då ge extra information till myndigheten i fråga om hänsyn till renskötsel, något som idag inte går. För Skogsstyrelsen har ett speciellt ansvar i sitt arbete som förvaltningsmyndighet att själv inhämta den information som behövs i verksamheten och där det behövs se till att den inkommer utifrån (Marcusson 2012, Brännström 2017).

7.5 Kultur- Normer och värderingar

Det är svårt att utifrån studien säga något om hur Skogsstyrelsens organisationskultur påverkar myndighetens arbete rörande renskötsel. Genom studier är det dock belagt att organisationskulturer påverkas i stor grad av de normer och värderingar som finns etablerade i den bransch eller näring organisationen verkar i, vilket i sin tur påverkar arbetssätt hos organisationen (Dawson 1996, Abrahamsson 2000, Jacobsen 2008). Dawson (1996) tar utgångspunkt

i att värderingar och attityder, därmed organisationskulturen, kan ändras eller manipuleras för att matcha och tillgodose den grupp av intressenter som är kraftfullast, viktigast eller inflytelserikast för organisationen. I detta fall kan det konstateras att skogsbruk är ett viktigare intresse jämfört med renskötsel vilket potentiellt har en påverkan på myndighetens organisationskultur.

Det faktum att skogsbruk och renskötsel länge har legat i en konflikt gör det intressant att fundera över vilka normer och värderingar som finns rörande skogsbruk och renskötsel och hur dessa normer i sin tur påverkat och påverkar skogspolitiken och därigenom Skogsstyrelsens arbete. Det går inte att utesluta att kulturen, genom normer och värderingar, bidragit till att kunskapen är bristfällig, styrningen från myndighet och ledare dålig och att det inte finns mål men även att SVL är svårtolkad i denna fråga.

7.6 Ledarskap- Distrikten drar lasset

Analysen visar att styrningen från myndighet och ledare anses som otydlig inom Skogsstyrelsen beträffande renskötselfrågor. Tidigare forskning understryker att de åligger en ledare att genom engagemang och kunskap skapa driv hos medarbetare att vilja nå satta mål (Dawson 1996, Parris and Peachey 2013). Det kan givetvis skapas problem att engagera och fokusera medarbetare när det är otydligt vilken roll Skogsstyrelsen och dess ledare ska inta i renskötselfrågan. Det blir också problematiskt att se, identifiera och lösa problem när ledare och organisationen inte har kunskap nog att se frågan som ett problem som behöver en lösning.

Att ledare och ledning har en avgörande roll i organisationers verksamhet är känt. Ledningen i en organisation har en stor del i huruvida organisationen framstår som legitim, effektiv och har en känsla för förnyelse (Bruzeliuss 2017). I kontakten och genomförandet av Skogsstyrelsens verksamhet mellan nivåer finns det utrymme för förbättringar. Resultaten visar att distrikten kan ha svårt att förstå vad som krävs av dem ibland, och att enheter och högre nivåer inte ser problemområden i den operativa delen. Jacobsen (2008) identifierar tre olika nivåer av ledning i en organisation, ledning på institutionell-, administrativ- och operativ nivå. Ledarna på institutionell nivå är den högsta ledningsgruppen. Där formuleras övergripande mål, och strategier för långsiktig planering. Dessa ledare har även till uppgift att utforma värdegrund

som anställda kan identifiera sig med. På den administrativa nivån specificeras mål för verksamheten. Ledarna på operativ nivå har ansvar för det dagliga arbetet, organisationens verksamhet. Arbetet omfattar ofta handledning och samordning av arbetet som är avgränsat till arbetsgruppen. Att arbeta som chef på operativ nivå innebär att hen måste besitta kunskaper inom arbetsgruppens område. Ledaren måste även hela tiden engagera och motivera sina medarbetare så de arbetar mot satta mål.

I rutinen för handläggning av rennäringsfrågor står det att ”respektive chef ansvarar för att rutinen införs och tillämpas” (Skogsstyrelsen 2011). Problem kan uppstå när en chef ska implementera en rutin i en fråga utan direkta mål. Detta försvåras ytterligare av svag tydlighet och styrning från myndigheten. Det blir svårt att förankra något, som en rutin, utan mål. Men det visar också på att rutinen inte är användarvänlig och att den inte är anpassad för handläggare att ta till sig den. Om det beror på kunskapsbrist hos handläggare som ska använda den eller problem hos ledare att implementera rutinen i arbetet kan inte denna studie uttala sig kring. Men det kan konstateras att dålig kunskap om renskötsel hos handläggare kombinerat med svag styrning från myndigheten och chefer inte ger optimala förutsättningar att implementera rutinen i fråga.

En del i ledarrollen är att lösa konflikter och problem som uppstår (Dawson 1996). En sådan konflikt eller problem är att myndigheten inte har tydlighet i en fråga som berör stora delar av organisationens verksamhetsområde; renskötseln. Bidragande blir att det blir svårt för distriktschefer att åstadkomma något operativt rörande renskötsel när myndigheten är otydlig och att det inte finns några mål rörande renskötsel. Cheferna vet inte hur de ska agera och styra sina medarbetare i frågor som rör renskötsel.

7.7 Kompetens- Bristande kunskap

Studien visar att Skogsstyrelsen har en generellt låg kompetens, kunskap och förståelse för renskötsel och renskötselfrågor. Detta bekräftas av resultatet som visar att 58 procent av respondenterna ansåg sig ha mycket låga eller låga kunskaper om renskötsel men även att svaren på situationsfrågorna bekräftar denna kunskapslucka som en stor del av respondenterna besitter. Denna brist på kompetens och kunskap medför en bristfällig hantering av renskötselfrågorna på olika nivåer i hela organisationen.

Bristen på kunskap och kompetens kan förklaras av många olika faktorer, så som att Skogsstyrelsen som organisation inte har identifierat eller åtgärdat medarbetarens kunskapsluckor. Kunskapsluckan som identifierats i denna studie kan också förklaras av medarbetarens utbildningsbakgrund och därmed viljan att ta till sig ny kunskap.

Under en utbildningsperiod internaliseras normer och värderingar och dessa kan vara svåra att ändra senare i livet (Jacobsen 2008). Organisationen kan dock kompetensutbilda sina anställda och genom att tillämpa olika läroprocesser kan medarbetaren reflektera och ifrågasätta befintliga normer, värderingar och traditionella tankesätt hos organisationen och sig själv (Wolvén 2000). Wolvén (2000) exemplifierar med "double-loop-learning" som innebär att organisationen och individer medvetet och kritiskt reflekterar över inlärningsprocessen: målen, kunskaper som förmedlas och vilka roller som finns. Om "double-loop-learning" fungerar väl kan individens roll och organisationens roll och struktur ifrågasätts och ändras. Men för att metoden ska vara verksam är utsuddning av tidigare erfarenheter, attityder och föreställningar en viktig del i metoden (Wolvén 2000).

Resultatet visar att 42 procent ansåg sig ha höga kunskaper om renkötsel, och 21 procent ansåg sig ha tillräckliga kunskaper för att utföra sina arbetsuppgifter. Analysen av bakgrundsfrågorna och de öppna situationsfrågorna visar dock att respondenternas självskattning av sin egen kunskapsnivå ofta inte stämmer överens med den faktiska kunskapsnivån. Kruger and Dunning (1999) har i sin forskning identifierat att inkompetenta eller okunniga individer har svårare att själv identifiera sin kunskapsnivå jämfört med mer kompetenta individer. Okunniga individer har inte bara problem med att identifiera sin kunskapsnivå, utan fattar även felaktiga beslut, utifrån det faktum att de tror att de har tillräcklig och korrekt kunskap.

Ett sätt att få bukt med denna okunskap kan vara att interagera och jämföra sig med andra och på så sätt få insikt i brister i sin kompetens. Ironiskt nog fungerar detta bara för de som redan besitter högre kunskap, som i sin tur ofta har tendenser att undervärdera den egna kunskapen på grund utav att de tror kollegorna besitter högre kunskap än vad de faktiskt gör. De med lägre

kompetens har dock svårt att få insikt om den egna kunskapsnivån och blir därmed fast i den egna kompetensbristen (Kruger and Dunning 1999).

Kruger and Dunning (1999) beskriver även att människor över- eller underskattar sin kompetens när de får komplexa frågor som ligger utanför deras befintliga kunskap att arbeta med. Därför kan det resoneras kring att det behövs bättre och tydligare styrning från Skogsstyrelsen i frågor som berör renskötsel. Medarbetare på Skogsstyrelsen måste få känna sig trygga i sitt arbete med renskötselfrågor, och den tryggheten kan öka och stärkas genom bättre styrning. Genom bättre styrning kan de felaktiga beslut som inkompetenta människor fattar (Kruger och Dunning 1999) minska eller försvinna.

Det är känt att bristande kunskap bidrar till fel och brister som skadar en organisation (Bolman 1997, Kruger and Dunning 1999). Det är också känt att det är kostsamt att utbilda personal kortsiktigt. Men det är en nödvändig insats på långsikt. Konsekvenserna som renskötseln har fått bära på grund av brister i kunskap och kompetens hos Skogsstyrelsen är oklar. Vad som däremot är klart är att renskötsel och renbete påverkas negativt av skogliga åtgärder på både bestånd- och landskapsnivå, (Roturier and Bergsten 2006, Kivinen, Moen et al. 2010). Genom rätt hänsyn grundad ur kompetens och kunskap från Skogsstyrelsen hade de negativa konsekvenserna av skogliga åtgärder kunnat mildras. Bättre och mer hänsyn måste tas till renskötseln vid skogsbruk. Att fatta beslut och sedan följa upp användandet av skonsam markberedning och kvarlämnade av hänslavbärande grupper som hade bidragit till potentiellt bättre renbete, hade varit två enkla hänsynsåtgärder som hade kunnat tillämpas mer av Skogsstyrelsen om de besatt tillräcklig kunskap och kompetens.

8 Slutsatser och några förslag till åtgärder

Denna studies resultat har gett exempel på och belyser brister som Skogsstyrelsen har rörande renskötsel. Det mest iögonfallande är att 58 procent av respondenterna anser att de har mycket låga eller låga kunskaper om renskötsel samma procentandel anser att de bara delvis besitter kunskaper att genomföra sina arbetsuppgifter kring renskötsel.

En annan sak som bör uppmärksammas är att respondenterna anser att det är dålig styrning i renskötselfrågorna från både myndigheten Skogsstyrelsen och från närmaste chef. Hela 66 procent av respondenterna anser att styrningen från myndigheten i renskötselfrågor är svag eller mycket svag. Vidare visar resultatet att respondenterna uppvisar stor variation i hur de skulle handlägga av frågor som rör renskötsel vilket riskerar att bidra till rättsosäkerhet i handläggning.

Studien visar vidare att Skogsstyrelsen inte har identifierat sin roll eller sitt mandat i renskötselfrågor. Detta kan kopplas till att Skogsstyrelsen heller inte har upprättat mål för myndighetens arbete kopplat till renskötsel, vilket kan länkas till den dåliga styrningen som respondenter anser finns från myndigheter och närmaste chef. Resultatet visar även att det finns ett antal brister i Skogsvårdslagen (SVL) kopplat till renskötselfrågor.

Det faktum att skogsbruk och renskötsel länge har legat i en konflikt gör det intressant att fundera över vilka normer och värderingar som finns rörande skogsbruk och renskötsel. Hur dessa normer och värderingar om renskötselns varande eller inte varande, som en "konkurrerande" markanvändare till skogsbruket, påverkat och påverkar den svenska skogspolitiken och SVL, och därmed Skogsstyrelsens arbete idag. Här behövs det vidare studier.

Slutligen kan det konstateras att Skogsstyrelsen i stor utsträckning har förbiset en väldigt stor markanvändningsfråga; renskötseln.

Referenslista/References

Abrahamsson, B. (2000). *Organisation : att beskriva och förstå organisationer*. Malmö, Malmö : Liber ekonomi.

Andersson, E. and E. C. H. Keskitalo (2018). *Adaptation to climate change? Why business-as-usual remains the logical choice in Swedish forestry*. Global Environmental Change 48: 76-85.

Andersson, S. and P. Flaa (1998). *Introduktion till organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.

Bakka, J. F. (1999). *Organisationsteori : struktur, kultur, processer*. Malmö: Liber ekonomi.

Berg, A., Östlund, L., Moen, J & Olofsson, J. (2008). *A century of logging and forestry in a reindeer herding area in northern Sweden*. Forest Ecology and Management 256(5): 1009-1020.

Bolman, L. G. (1997). *Nya perspektiv på organisation och ledarskap : kreativitet, val och ledarskap*. Lund: Studentlitteratur.

Brännström, M. (2017). *Skogsbruk och renskötsel på samma mark: En rättsvetenskaplig studie av äganderätten och renskötselrätten. Forestry and reindeer husbandry on the same land: a legal study of land ownership and Sami reindeer herding rights*. Umeå: Umeå universitet.

Bruzelius, L. H. (2004). *Integrerad organisationslära*. Lund: Studentlitteratur.

Bruzelius, L. H. (2017). *Integrerad organisationslära*. Lund : Studentlitteratur.

Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber ekonomi.

Davenport, T. H. (1998). *Working knowledge : how organizations manage what they know*. Boston, Mass. : Harvard Business School.

Dawson, S. (1996). *Analysing organisations*. Basingstoke: Macmillan Business.

Ejlertsson, G. (2005). *Enkäten i praktiken : en handbok i enkätmetodik*. Lund : Studentlitteratur.

Geijer, U. (2003). *Renskötselrätt*. Umeå: Sámiid Riikkasearvi/SSR.

Gustavsson, K. (1989). *Rennäringen : en presentation för skogsfolk*. Jönköping, Jönköping : Skogsstyrelsen.

Hallsby, G. (2007). *Nya tiders skog : skogsskötsel för ökad tillväxt*. Stockholm : LRF Skogsägarna.

Holme, I. M. (1997). *Forskningsmetodik : om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund : Studentlitteratur.

Horstkotte, T., Moen, J., Sandström, C. & Manseau, M.(2013). *Contested Landscapes: social-ecological interactions between forestry and reindeer husbandry*. Umeå: Umeå universitet.

Horstkotte, T. and S. Roturier (2013). *Does forest stand structure impact the dynamics of snow on winter grazing grounds of reindeer (Rangifer t. tarandus)?*. Forest Ecology and Management 291: 162-171.

Jacobsen, D. I. (2008). *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.

Keskitalo, E. C. H. and E. Andersson (2017). *Why Organization May Be the Primary Limitation to Implementing Sustainability at the Local Level: Examples from Swedish Case Studies*. Resources 6(1): 13.

Kivinen, S., Moen, J., Ber, A. & Eriksson, Å. (2010). *Effects of modern forest management on winter grazing resources for reindeer in Sweden*. AMBIO 39(4): 269-278.

Kruger, J. and D. Dunning (1999). *Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments.(Statistical Data Included)*. Journal of Personality and Social Psychology 77(6): 1121.

Kvale, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lundmark, H., Josefsson, T. & Östlund, L. (2013). *The history of clear-cutting in northern Sweden – Driving forces and myths in boreal silviculture*. Forest Ecology and Management 307: 112-122.

Marcusson, L. (2012). *Offentlighetsprincipen*. Uppsala: Lustus.

Moen, J. and E. C. H. Keskitalo (2010). *Interlocking panarchies in multi-use boreal forests in Sweden*. Ecology and Society 15(3): 17.

Proposition 1992/93:226. *Regeringens proposition om en ny skogspolitik*. Stockholm: Riksdagen

Parris, D. and J. Peachey (2013). *A Systematic Literature Review of Servant Leadership Theory in Organizational Contexts*. Journal of Business Ethics 113(3): 377-393.

Rainey, H. G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations (4th Edition)*. San Francisco: Jossey Bass

Rees, G., Stammler, F., Danks, F. & Vitebsky, P. (2007). *Vulnerability of European reindeer husbandry to global change*. Climatic Change 87(1-2): 199-217.

Roos, G. (2004). *Strategi : en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.

Roturier, S. and U. Bergsten (2006). *Influence of soil scarification on reindeer foraging and damage to planted Pinus sylvestris seedlings*. Scandinavian Journal of Forest Research 21(3): 209-220.

Sametinget (2017). *Kontaktuppgifter till Sveriges samebyar*. [online] Tillgänglig www.sametinget.se/samebyar [2017-10-10]

Sandström, C. and C. Widmark (2007). *Stakeholders; perceptions of consultations as tools for co-management — A case study of the forestry and reindeer herding sectors in northern Sweden*. Forest Policy and Economics 10(1): 25-35.

Sandström, P. (2015). *A toolbox for co-production of knowledge and improved land use dialogues : the perspective of reindeer husbandry*. Sveriges lantbruksuniversitet. Institutionen för skoglig. Umeå: Department of Forest Resource Management, Swedish University of Agricultural Sciences.

Sandström, P., Cory, N., Svensson, J., Hedenås, H., Jougda, L., & Borchert, N. (2016). *On the decline of ground lichen forests in the Swedish boreal landscape: Implications for reindeer husbandry and sustainable forest management*. A Journal of the Human Environment 45(4): 415-429.

SFS (1971:437). *Rennäringslag*. Stockholm: Riksdagen

SFS (1974:152). *Regeringsform*. Stockholm: Riksdagen

SFS (1979:429). *Skogsvårdslag*. Stockholm: Riksdagen

SFS (1993:1096). *Skogsvårdsföroddning*. Stockholm: Riksdagen

SFS (2009:1393). *Förordning med instruktion för Skogsstyrelsen*. Stockholm: Riksdagen

Skogsdata 2017: *aktuella uppgifter om de svenska skogarna från Riksskogstaxeringen*.
Tema: *Skogsmarkens kolförråd*. Umeå: Institutionen för skoglig resurshushållning, Sveriges
lantbruksuniversitet.

Skogsstyrelsen (2011). *Rutin - Handläggning av ärenden som rör skogsbruk - rennärning*.
Jönköping: Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen (2016). *PM:Åtgärder för att förbättra hänsynen till rennärningen*. Jönköping:
Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen a (2017). *Din avverkningsanmälan- så här jobbar Skogsstyrelsen med ditt
ärende*. [online] Tillgänglig <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/anmalan-eller-ansokan/din-avverkningsanmalan> [2017-10-27]

Skogsstyrelsen b (2017). *Vår verksamhet i korthet*. [online] Tillgänglig
<https://www.skogsstyrelsen.se/om-oss/var-verksamhet> [2017-11-05]

SOU 2006:14. *Samernas sedvanemarker- betänkande av Gränsdragningskommisionen
för renskötselområdet*. Stockholm: Riksdagen

Stadskontoret 2010. *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen*. Stockholm:
Jordbruksdepartementet.

Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.

Wolvén, L.-E. (2000). *Att utveckla mänskliga resurser i organisationer : om ledarskap,
organisering, kultur och kompetens*. Lund: Studentlitteratur.

Bilaga 1

Rennäring och skog

1. Inom vilket distrikt är du verksam?

..... Distrikt

2. Hur länge har du varit anställd på Skogsstyrelsen?

..... år

3. Hur länge har du arbetat i din nuvarande funktion?

..... år

4. Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter?

.....

...

5. Vilken utbildningsbakgrund har du?

☐ Jägmästare

☐ Skogsmästare

☐ Biolog

☐ Jurist

☐ Annat.....

6. På vilken nivå anser du att dina kunskaper om rennäring är?

☐ Mycket låg Novis

☐ Låg

☐ Hög

☐ Mycket hög Expert

7. a) Anser du att du har tillräckligt med kunskap för att kunna utföra arbetsuppgifterna rörande rennäring?

☐ Nej

☐ Delvis

☐ Ja

b) om svar delvis eller nej- inom vilka områden anser du att det krävs mer kunskap?

.....

.....

8. Hur är tydligheten kring hur du ska agera i rennärringsfrågor

a) Från myndigheten

☐ Mycket svag

☐ Svag

☐ Stark

☐ Mycket stark

b) Från din närmaste chef

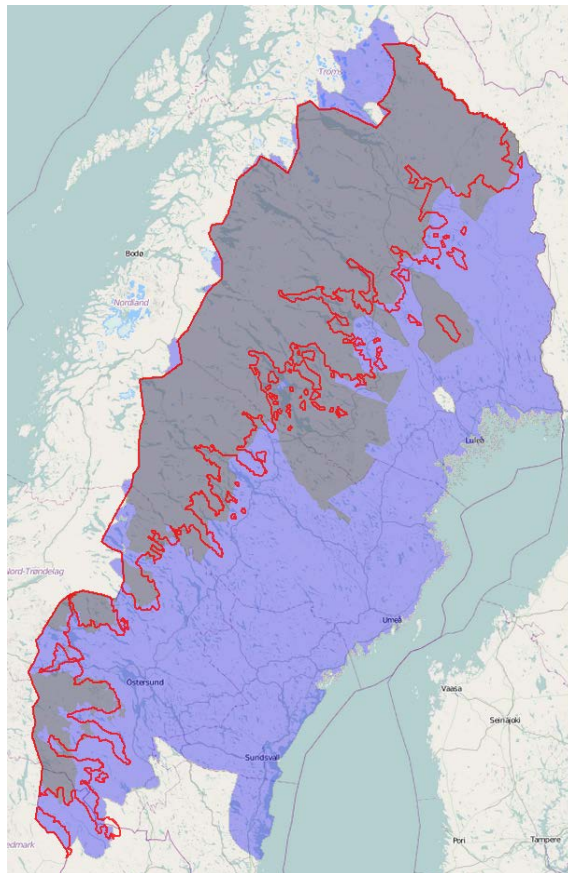
☐ Mycket svag

☐ Svag

☐ Stark

☐ Mycket stark

9. I kartan nedan finns tre områden (a, b och c) med gränser som alla rör rennärigen. Namnge dessa och beskriv vad de innebär lag- och rättighetsmässigt



a) Röd gräns

b) Grått område

c) Blått område

Nedan följer sex stycken case-frågor som eftersträvar att efterlikna verkliga händelser mellan skogsbruk-rennärning. Anta att god hänsyn till natur- och kulturmiljöer har tagits i anmälan

I era svar, ange relevanta lagrum.

1. Det har inkommit en anmälan om en planerad sammanhängande avverkning på 55 ha. Objektet ska markberedas med harv och planteras med tall. Den planerade avverkningen ligger utanför året-runt markerna men inom renskötselområdet. Samråd med samebyn har skett, men samrådshandling har inte bifogats avverkningsanmälan. Det kommer till er kännedom via telefonsamtal till Skogsstyrelsen att den berörda samebyn motsätter sig avverkningen, när avverkningen är en lavhed som är viktigt för samebyn. I samtalet med samebyn framgår det att området används som uppsamlingsområde för renarna. Det går även en flyttled igenom objektet.

Hur skulle du agerat i handläggningen av detta ärende? Beskriv de olika stegen

Vilka bedömningar vad gäller anpassningar och hänsyn till rennäringen gör du?

På vilket sätt skulle den beskrivna åtgärden kunna påverka renskötseln?

2. Det har inkommit en ansökan om tillstånd till en sammanhängande avverkning på 25 ha i fjällnära skog. Genom lokalkännedom i området är ni medvetna om att objektet är gammal hänglavsrik granskog. Objektet ska markberedas och planteras med gran. Den planerade avverkningen ligger inom året-runt markerna. Samebyn har inte beretts tillfälle till samråd. Markägaren har inte angett att denne avser lämna hänsyn till rennäringen.

Hur skulle du agerat i handläggningen av detta ärende? Beskriv de olika stegen

Vilka bedömningar vad gäller anpassningar och hänsyn till rennäringen gör du?

På vilket sätt skulle den beskrivna åtgärden kunna påverka renskötseln?

3. Det har inkommit en anmälan om en sammanhängande avverkning på 33 ha. Objektet ska markberedas med harv och sedan sås med contorta. Den planerade avverkningen ligger inom en samebys året-runt mark och en del av avverkningen är utpekad som rastområde av samebyn. Den planerade avverkningen omfattas av en svår passage. I angränsning till objektet finns en flyttled som samebyn använder. Samebyn har inte beretts tillfälle till samråd.

Hur skulle du agerat i handläggningen av detta ärende? Beskriv de olika stegen

Vilka bedömningar vad gäller anpassningar och hänsyn till rennäringen gör du?

På vilket sätt skulle den beskrivna åtgärden kunna påverka renskötseln?

4. Det har inkommit avverkningsanmälan på 13 ha. Objektet ska markbe-
redas med harv och planteras med tall. Objektet ligger inom renskötsel-
området och är av lavrik typ. Samrådet med samebyn är 10 år gammalt.

Hur skulle du agerat i handläggningen av detta ärende? Beskriv de olika
stegen

Vilka bedömningar vad gäller anpassningar och hänsyn till rennäringen gör du?

5. Det har inkommit en anmälan om avverkning för att bygga skogsbilväg. Skogsbilvägen ska dras i renskötselområdet. Samråd med samebyn har inte skett, men samebyn bereddes tillfälle till samråd. Skogsbilvägens sträckning som är 3 km lång går över en flyttled samt genom ett område som är utpekad som rastbete av samebyn.

Hur skulle du agerat i handläggningen av detta ärende? Beskriv de olika stegen

Vilka bedömningar vad gäller anpassningar och hänsyn till rennäringen gör du?

På vilket sätt skulle den beskrivna åtgärden kunna påverka renskötseln?

6. Det har inkommit en anmälan om en planerad sammanhängande avverkning på 109 ha. Objektet ska markberedas med harv och sedan sås med contorta. Den planerade avverkningen ligger i samebyns året-runt mark och det går en flyttled genom objektet. Samråd med samebyn har skett. Markägaren planerar att lämna hänglavsrika träd som hänsynsträd.

Hur skulle du agerat i handläggningen av detta ärende? Beskriv de olika stegen

Vilka bedömningar vad gäller anpassningar och hänsyn till rennäringen gör du?

Bilaga 2

Intervjumanual

Bakgrund

Kan du beskriva din bakgrund? (från utbildning och framåt inkluderat tidigare anställningar och arbeten)

Hur länge har du arbetat på Skogsstyrelsen?

Kan du beskriva din tjänst i Skogsstyrelsen? Vad du gör, ansvarar för osv

På vilket sätt kommer du i kontakt med frågor som rör rennäring?

Myndighetens roll

Struktur

Vad tycker du är myndighetens roll?

Kan du beskriva hur Skogsstyrelsen som organisation är organiserad och uppbyggd?

Hur säkerställer ni att organisationens verksamhet bedrivs på ett likartat sätt i de olika delarna och regionerna i landet?

Tycker du att Skogsstyrelsens verksamhet bedrivs på likartat sätt i de olika delarna och regionerna i landet?

Hur kan du som chef säkerställa att dina medarbetare når de önskade målen, arbetar enligt handläggningsrutiner och så vidare?

Hur stor möjlighet har du i egenskap av din roll som chef, att påverka dina anställda och dina chefer, i frågor och mål som du tycker organisationen ska arbeta mer med?

Hur stor frihet har du i din tjänst, i form av att delge olika direktiv, mål etc till dina medarbetare utan att först konsultera en av dina chefer?

Mål

Skulle du kunna beskriva processen kring att ta fram nya mål för myndigheten?

Har processen ändrats genom åren, eller ser den likadan ut idag, som för målen ni har tagit fram till dags datum? Vilka faktorer styr denna process?

Finns det, och i sådana fall vilka, hinder i målformulerings processen? (tänker politiskt, flermålskonflikter, ekonomiska begränsningar)

Kan du se några specifika hinder för att nå satta mål generellt? Vilka är utmaningarna?

Hur säkerställer ni och följer upp ert arbete på Skogsstyrelsen? Både generellt och i relation till uppsatta mål?

Hur ofta revideras mål och handläggningsrutiner?

Kunskap

Finns det tillgång på erforderlig kunskap inom olika områden på Skogsstyrelsen? Rennäring tex

Hur fritt är det för en handläggare att använda, tillämpa och sprida sin kunskap i arbetet?

Hur mycket kan du påverka dina medarbetare med den kunskap och kompetens du har?

Hur säkerställer ni att personalen har adekvat kunskap i relation till sina arbetsuppgifter?

Hur ser förutsättningarna ut kring fortbildning? Hur arbetar ni med detta strategiskt?

Kultur

Kulturen präglar till stor del arbetssättet i en organisation, utifrån normer och värderingar. Kulturen i en organisation präglas också utifrån branschen man verkar i.

Kan du beskriva hur du upplever er organisationskultur?

Kan du se att organisationskulturen påverkar ert arbete och agerande?
Hur?

Hur anser du att myndighetens kultur och attityd kring rennäringen är?

Struktur- rennäring

Finns det en tydlighet i hur du ska arbeta med rennärringsfrågor från din chef och från myndigheten i helhet?

Finns det tydliga styrdokument och riktlinjer att följa för att nå målen för rennäring?

Är Skogsvårdslagen och skogsstyrelsens föreskrifter tillräckligt utförliga för att en handläggare tex, och myndigheten som helhet ska kunna tolka och tillämpa regelverket vid hänsyn till rennäringen?

Mål- rennäring

Hur ser Skogsstyrelsens mål för hänsyn till rennäringen ut?

Vad finns det för strategier inom myndigheten för att nå målen kring rennär-
ring?

Skiljer sig dessa mål från dem som är satta för exempelvis naturvård?

Är det möjligt att utvärdera och redovisa målen för rennärning?

Hur redovisar man dem, är de offentliga?

Kunskap- rennärning

Är Skogsstyrelsen organiserad så att man inom myndigheten kan tillvara ta
kunskapen om rennärning på bästa sätt och kan sprida den vidare till med-
arbetare?

I vilken omfattning ger ni råd till skogsägare i frågor som rör hänsyn till ren-
näringen?

Hur tycker du att skogliga utbildningar så som jägmästar- och skogs-
mästarutbildningar borde se på rennäringsfrågor för att skapa en bra grund
inför framtida arbetsliv?

Hur tycker du att rennäringsfrågor borde hanteras av Skogsstyrelsen?

Anser du att det skulle behövas mer utbildningsinsatser för tjänstemännen
inom Skogsstyrelsen vad gäller renskötsel och den hänsyn som ska tas till
rennärningen?

Hur tycker du i så fall att utbildningsinsats i rennäring borde vara utformad och implementeras för bästa effekt?

Och då tänker jag både för skogsstyrelsen och för skogliga universitetsutbildningar